Spoorboekje

Handhavingsaanpak Wet werk en bijstand

Een aangepaste dienstregeling



WWB

1 januari 2012

1 januari 2013

1 januari 2014

Versie 2, november 2012

RCF
KENNISCENTRUM HANDHAVING
Landelijk Kenniscentrum Handhaving

Spoorboekje

Handhavingsaanpak Wet werk en bijstand

Een aangepaste dienstregeling



Versie 2, november 2012

Inhoud

Voorwoord

Handhavingsaanpak Wet werk en bijstand

December 2011 verscheen het eerste Spoorboekje 'Handhavingsaanpak Wet werk en bijstand 2012'. Een handzaam boekje voor professionals op het gebied van handhaving, uitgegeven door het RCF Kenniscentrum Handhaving. Dat Spoorboekje gaf een helder overzicht van alle voorgenomen wetswijzigingen. Sinds het verschijnen daarvan is de politieke realiteit echter behoorlijk veranderd. Vandaar deze tweede, volledig herziene uitgave.

Het kabinet-Rutte 1 is in april 2012 gevallen en in september vonden verkiezingen plaats voor de Tweede Kamer. De Wet werken naar vermogen is controversieel verklaard. De algemene verwachting is dat dit niet tot afstel, maar wel tot uitstel zal leiden. De huishoudinkomenstoets stuitte bij gemeenten en klanten op veel onbegrip en is met terugwerkende kracht per 1 januari 2012 afgeschaft[1]. De Eerste Kamer is 2 oktober 2012 akkoord gegaan met de wetsvoorstellen 'Aanscherpen handhaving en sanctiebeleid' en 'Huisbezoeken'. Beide wetten treden op 1 januari 2013 in werking. Ook ingezette ontwikkelingen als doelgroepenbeleid, werkgeversbenadering, werkplein 2.0, e-dienstverlening en bovenlokale aanpak door verdergaande regionalisering zullen worden voortgezet. De begrotingspositie van het Rijk maakt dit onvermijdelijk.

Er lijkt vooralsnog geen reden te zijn om de waardevolle ontwikkelingen uit de afgelopen maanden af te breken. De verschillende 'treinen' hebben nu vaart en het is zaak om de wissels goed te bedienen. Wij verwachten dat de aangepaste dienstregeling die in dit tweede Spoorboekje wordt gepresenteerd u daarbij van dienst kan zijn.
Voor sociale diensten is het nu de hoogste tijd om zich voor te bereiden op de gewenste omslag. Zowel in bedrijfsvoering en aansturing als in de normatieve taakopvatting van de professional. Daar kunnen gemeenten, werkgevers, uitvoerders en mensen met een uitkering alleen maar beter van worden. Ook in deze vervolgstappen blijft het RCF Kenniscentrum Handhaving u graag helpen en ondersteunen.

[1] *Begrotingsakkoord 2013*

Wanneer we in dit Spoorboekje spreken van 'de regering' of 'het kabinet' is dat primair het kabinet-Rutte 1. Het ligt in de lijn der verwachting dat het nieuwe kabinet soortgelijke uitgangspunten zal hanteren.

Hoewel de nadruk in dit Spoorboekje ligt bij (voorstellen tot) wijziging van wet- en regelgeving, staan we ook stil bij de organisatie van handhaving en de professionaliteit van de medewerker. Die past namens de gemeente de wet toe en maakt handhavingskeuzes in zijn dienstverlening. We hebben geprobeerd zoveel mogelijk de recente (politieke) ontwikkelingen en trends in dit Spoorboekje te duiden.

Tot slot: uw mening blijft van harte welkom. Wanneer u vragen heeft of uitbreiding van dit Spoorboekje wenst, ontvangen wij graag een reactie. Wij kunnen u persoonlijk adviseren of uw opmerking verwerken in de volgende uitgave van het Spoorboekje.

De redactie

"We zullen er alles aan doen om een zorgvuldige manier van handhaven te realiseren, waarbij voorkomen moet worden dat mensen door ondoordachte interventies van de regen in de drup komen. Handhaven doe je vanuit respect en met oog voor de gevolgen."

C. Bronda, voorzitter van de commissie Handhaving van Divosa

1 Inleiding

Het kabinet wil prioriteit geven aan fraudeaanpak in de sociale zekerheid. Het aanvaarden van werk is in alle gevallen leidend, ook als dat tijdelijk van aard is. Een solidair stelsel begint met een eigen verantwoordelijkheid. Straffen bij het niet naleven van zowel de inlichtingenplicht als de arbeidsplicht worden flink verhoogd en de pakkans wordt vergroot door het koppelen van bestanden.

Goede voorlichting is een belangrijke pijler onder het handhavingsbeleid. Iedereen moet weten wat er van hem wordt verwacht. Afschrikking door sancties is het sluitstuk van de keten. Het is zaak om alle schakels te versterken: de keten is zo sterk als de zwakste schakel. Dit vergt een cultuuromslag bij zowel gemeentelijk bestuurders, gemeentelijke diensten en hun medewerkers als bij mensen met een uitkering.

Het belang van handhaving

Gemeentelijke handhaving heeft als doel de kans op misbruik en het niet-naleven van verplichtingen zo laag mogelijk te houden. De klant heeft een inspanningsverplichting om werk te vinden en een informatieverplichting om veranderingen in zijn situatie door te geven. Handhaving moet er in onze optiek vooral op gericht zijn om de verleiding van niet-naleving zo klein mogelijk te maken. Slecht gedrag dient te worden voorkomen door vroegtijdig de norm te bevestigen, in plaats van achteraf bij te sturen als het slechte gedrag al is ingesleten. Hogere boetes zijn een sterke prikkel om het nalevingsgedrag te verbeteren en actief op zoek te gaan naar werk, zo stelt het kabinet.

Financiële taakstelling

Het huidige Handhavingsprogramma 2011-2014 vormt een uitwerking van het regeerakkoord Rutte 1. Om het belang van een strengere sanctionering te benadrukken is in dat regeerakkoord een financiële taakstelling voor het ministerie van SZW opgenomen die oploopt van 50 miljoen euro in 2012 tot 180 miljoen euro structureel in 2015. Deze taakstelling moet worden gerealiseerd door een intensivering van de bestrijding van uitkeringsfraude door gemeenten, UWV en SVB.

Afschaffing huishoudinkomenstoets

Naar aanleiding van het afschaffen van de huishoudinkomenstoets heeft Halderberge, samen met de gemeenten Zundert, Rucphen, Moerdijk en Etten-Leur, een schatting gemaakt van het aantal burgers dat op grond van de oorspronkelijke wetgeving is afgewezen. Dit kon omdat bezoekers werden geregistreerd. Tussen 1 januari en 1 juni 2012 zijn er door de vijf gemeenten ongeveer 150 aanvragers bij de intake tegengehouden. Na de oproep van de minister zijn alle burgers die afgewezen waren via de pers opgeroepen om, indien nodig, opnieuw een aanvraag in te dienen. Na ruim één maand hadden zich slechts drie personen gemeld. Nader onderzoek bij dertig personen heeft uitgewezen dat zij inmiddels zelf een baan hadden gevonden. De coördinator dienstverlening van de gemeente Halderberge, dhr. L. Thielen, zegt hierover: "Als dit ook het landelijke beeld zou zijn, dan had de nieuwe wetgeving dus wel duidelijk het juiste effect en is het te betreuren dat we de deur naar uitkering onnodig ver hebben opengesteld."

We maken daarbij verschil tussen niet-willers, niet-kunners en niet-weters. Het gedrag van de klant bepaalt dan ook de handhavingsaanpak. Het is aan de professional om namens de organisatie de norm te stellen. Idealiter wordt de (handhavende) dienstverlening op maat toegepast. Op dat uitgangspunt staat op dit moment echter spanning. Enerzijds door een centrale overheid die dwingender regels voorschrijft en anderzijds door een verdergaande automatisering en standaardisering van dienstverlening.

Spanningsveld

Het kabinet kiest met de aanpassingen in de Wwb voor uniformiteit in de handhaving en dus voor een meer centrale aanpak. Gemeenten vrezen een inperking van hun beleidsvrijheid om maatwerk te leveren, en als gevolg daarvan een groei van maatschappelijke problemen als oplopende schulden, armoede en sociale uitsluiting.
Het kabinet heeft aangegeven streng te zullen toezien of een gemeente de haar bij wet opgedragen taken op het terrein van fraudebestrijding en handhaving juist uitvoert.
Het kabinet wil voor de MAU[2] als voorwaarde toevoegen dat gemeenten een verbeterplan moeten hebben voor hun handhavings- en sanctiebeleid. Het kabinet gaat er vanuit dat zorgvuldigheid en professionaliteit van het uitkeringsorgaan borg staan voor evenwichtige afwegingen.

[2] *Meerjarige Aanvullende Uitkering*

1.2 Inhoud en opbouw

Het RCF hanteert een brede opvatting van handhaving. Deze wordt weergegeven door de 'cirkel van naleving'. Wij gaan ervan uit dat handhaving een continu proces is, met de volgende vier onmisbare elementen, gericht op zowel preventie als repressie:

1. informeren op maat
2. dienstverlening op maat
3. controle op maat
4. sanctioneren op maat.

Daar waar het in dit Spoorboekje gaat om de toepassing van concrete wetswijzigingen, worden de consequenties daarvan voor de uitvoeringspraktijk zoveel mogelijk besproken aan de hand van deze vier elementen.
Tevens gaan we in op ontwikkelingen rondom organisatie en professionalisering van de handhavende dienstverlening.

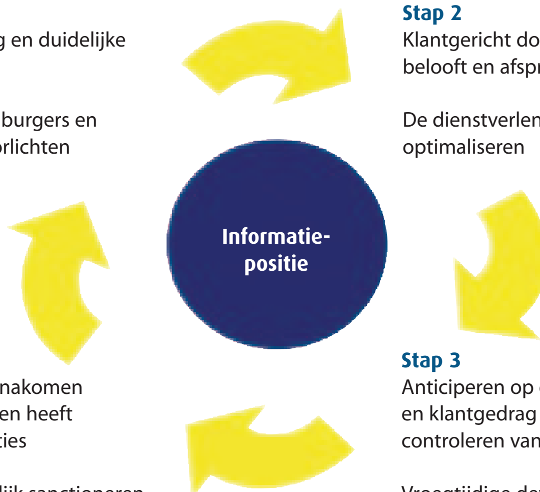
De cirkel van naleving

Stap 1
Voorlichting en duidelijke afspraken

Vroegtijdig burgers en klanten voorlichten

Stap 2
Klantgericht doen wat je belooft en afspreekt

De dienstverlening optimaliseren



Stap 3
Anticiperen op organisatie- en klantgedrag en effectief controleren van afspraken

Vroegtijdige detectie en afhandeling

Stap 4
Al dan niet nakomen van afspraken heeft consequenties

Daadwerkelijk sanctioneren

1.3 Samenvatting

Hoofdstuk 2: Wet aanscherpen handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving

Hogere straffen en het hard aanpakken van recidivisten moeten mensen ervan weerhouden om regels bij herhaling te overtreden. Ten onrechte betaalde uitkeringen worden altijd teruggevorderd. De bestuurlijke boete bij bijstandsfraude als gevolg van schending van de inlichtingenplicht wordt heringevoerd. De gemeente kan deze boete bij recidive direct volledig met de uitkering verrekenen door de beslagvrije voet tijdelijk buiten werking te stellen.

Hoofdstuk 3: Re-integratie en handhaving

Uit recente rapporten komt het beeld naar voren dat gemeenten onvoldoende scherp zijn op de naleving van de arbeidsverplichting van bijstandsontvangers. Er blijkt veel ruimte te zijn voor verbetering in de gemeentelijke uitvoering. Daarom had het kabinet-Rutte 1 twee wetswijzigingen in voorbereiding genomen: Naleving Arbeidsinschakeling en Nederlandse taal als eis voor bijstand.

Hoofdstuk 4: Wet Huisbezoeken

Deze wet gaat over de situatie dat er geen vermoeden van fraude is, maar onderzoek van de beschikbare gegevens geen duidelijkheid geeft over de leefsituatie van de aanvrager of ontvanger van bijstand. De sociale dienst kan in die gevallen een huisbezoek aanbieden. Als de klant het huisbezoek weigert en zijn leefsituatie ook niet op een andere manier kan aantonen, heeft dit consequenties.

Hoofdstuk 5: Organisatie van handhaving

Om echt slagen te kunnen maken in het verbeteren van afstemming en samenhang van de dienstverlening, moet de gemeentelijke organisatie de processen goed onder de loep nemen en waar nodig aanpassen. Extern in de werkpleinen, maar ook intern, waarbij het gaat om een gemeenschappelijk gedragen handhavingsaanpak. Informatiegestuurde handhaving biedt daarbij kansen om met meer rendement te handhaven. De nieuwe Wet Bestandskoppelingen biedt dan perspectieven.

Aanscherping Wwb 2012 trekt de aandacht

Een strengere toegang tot de bijstand, het verder versterken van de activerende werking en het aanscherpen van de verplichtingen trekken de aandacht. Niet enkel onder professionals op het gebied van handhaving, maar ook in de landelijke media, zoals bijgaande krantenkoppen getuigen.



Burgerpolitie **Binnenland**

De opspoorburger doet het goed

Het tv-programma Opsporing Verzocht is niet alleen populair, maar ook effectief. Het enthousiasme onder burgers om bij politietaken te assisteren, groeit. Met dank aan Twitter en sms.

Het ledenaantal van Burgernet steeg in korte tijd naar een duizend

Binnenland

Helft aanvragers bijstand haakt af

In Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht blijken veel personen af te zien van een uitkering, nu de gemeenten tegenprestaties eisen.

13 Binnenland

De prijs voor wegkijken is te hoog

Rotterdamse Marokkanen hebben genoeg van de overlast en criminaliteit in de eigen gemeenschap en lanceren een campagne tegen drugs. Eindelijk steun voor burgemeester Aboutaleb.



4 Ten eerste

Emmen: tegenprestatie bij zorg

24 Economie

Weinig sancties voor werklozen



2 Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving

Per 1 januari 2013 treedt de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving in werking. De wet omvat wijzigingen in de sociale zekerheidswetten, arbeidswetten en de wetgeving op het terrein van de kinderopvangtoeslag. Het doel is harmonisatie en aanscherping van de sanctiemogelijkheden, opdat het draagvlak voor de sociale zekerheid behouden blijft en fraude met kracht wordt bestreden.

Het kabinet wil mensen perspectief bieden op fatsoenlijk werk en inkomen en het draagvlak behouden voor sociale voorzieningen. Fraudebestrijding is daarbij een cruciaal onderdeel. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat alleen mensen die het echt nodig hebben gebruik maken van de sociale zekerheid. Een steviger aanpak van fraude bij zowel burgers als bedrijven is dan ook nodig, aldus het kabinet. Het gaat daarbij om een gecombineerde aanpak door voorlichting en preventie, controle en verhogen van de pakkans. Het sluitstuk is het terugvorderen en bestraffen van onterecht verkregen voordeel.

2.1 Totstandkoming en uitgangspunten van de nieuwe wet

Het kabinet heeft in het regeerakkoord afgesproken fraude met uitkeringen harder aan te pakken. In het Handhavingsprogramma 2011-2014[3] zijn de eerste maatregelen daartoe geschetst, die in een brief van de staatssecretaris van 10 maart 2011[4] verder worden uitgewerkt. Het kabinet wil de maatschappelijke norm, dat misbruik een ernstige zaak is en streng bestraft moet worden, beter tot uitdrukking brengen in de handhaving van uitkeringsregels. Bovendien verwacht het kabinet dat een striktere aanpak van uitkeringsfraude tot een aanzienlijke vermindering van het aantal uitkeringen kan leiden.

[3] *TK (Tweede Kamer) 2010-2011, 17 050, nr. 402 (Handhavingsprogramma 2011-2014)*
[4] *TK 2010-2011, 17 050, nr. 403*

De aanscherping van het sanctieregime vormt het sluitstuk van een reeks aan maatregelen die het kabinet inzet om de handhavingsketen te versterken. Zo investeert het kabinet onder meer in betere informatie-uitwisseling, waardoor de pakkans wordt verhoogd. Ook wordt ingezet op betere voorlichting, zodat burgers en bedrijven goed op de hoogte zijn van hun rechten en plichten.
Het kabinet is bij de uitwerking van het strengere frauderegime uitgegaan van een aantal basisprincipes, die het fundament vormen van de nieuwe wet:

- **Solidariteit**

  Er is een breed draagvlak voor onze sociale zekerheid. Burgers zijn bereid elkaar solidariteit te bieden, vooral ook omdat zij zelf hechten aan de zekerheid van een vangnet. Die bereidheid neemt echter snel af als misbruik ongestraft blijft of welwillend wordt bejegend.

- **Fraude mag niet lonen**

  Uitkeringsontvangers betalen teveel ontvangen uitkering helemaal terug, ongeacht de hoogte daarvan. Bij fraude betalen ze daar bovenop als straf een substantiële geldboete.

- **Preventieve werking door zwaardere sancties**

  Hogere straffen en het hard aanpakken van recidivisten moet mensen ervan weerhouden in de verleiding te komen de regels te overtreden. Bovendien wijst het kabinet op wetenschappelijk onderzoek dat heeft aangetoond dat sancties een effectief middel zijn om de uitstroom naar werk te versnellen. Hoewel minder onderzoek voorhanden is naar het effect van sancties op sociale zekerheidsfraude, verwacht het kabinet dat dit positieve effect zich ook bij sancties in relatie tot uitkeringsfraude zal voordoen .

- **Straffen is geen doel op zich**

  Het doel van het nieuwe regime is degene die verwijtbaar handelt en regels overtreedt, tot het juiste gedrag te brengen. De nieuwe straffen zijn fors, maar staan in verhouding tot de ernst van de overtreding.

2.2 Wijzigingen op hoofdlijnen

In de hierna volgende onderdelen ligt het accent op wijzigingen die het nieuwe fraude-regime met zich meebrengt voor de door de gemeente uitgevoerde sociale zekerheids-wetten. Concreet gaat het om wijzigingen in de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ).
Enkele onderdelen van het frauderegime – regels omtrent eventuele toepassing van zwijgrecht en cautie – zullen nader worden uitgewerkt in een Algemene maatregel van Bestuur. Dit betreft het Boetebesluit sociale zekerheidswetten (hierna: Boetebesluit). Bij het ter perse gaan van dit Spoorboekje waren deze regelingen nog niet bekend gemaakt. We hebben de nadere regels dan ook niet mee kunnen nemen in onderstaande beschrijving van het nieuwe sanctieregime.

2.2.1 Begrip fraude

In de nieuwe wet wordt het begrip 'fraude' gehanteerd. Binnen het kader van de sociale zekerheid moet dat worden uitgelegd als een verwijtbare schending van de inlichtingenplicht. De cliënt moet de sociale dienst informeren over veranderingen in zijn situatie, waarvan hij redelijkerwijs kan begrijpen dat die van invloed kunnen zijn op recht, hoogte of duur van de uitkering. Veel voorkomende vormen van fraude zijn het niet melden van betaald werk naast de uitkering, verandering in de leefsituatie of aanwas van vermogen.
Er is sprake van uitkeringsfraude als een verwijtbare overtreding van de inlichtingenplicht resulteert in onverschuldigde betaling van de uitkering. Vergissingen en slordigheden van de burger kunnen hier ook onder vallen, afhankelijk van de mate waarin de overtreding de burger verweten kan worden. Ook als het verzwijgen van relevante informatie niet heeft geleid tot teveel of ten onrechte betaalde uitkering, verbindt de nieuwe wet hier consequenties aan.

[5] *TK 2011-2012, 33 207, nr. 3, pag. 5*

Medewerkingsplicht

Het nieuwe frauderegime ziet enkel op het schenden van de inlichtingenplicht als bedoeld in artikel 17, lid 1 Wwb. Het ziet niet op de medewerkingsplicht van artikel 17, lid 2 Wwb. Ook het niet meewerken aan een oproep om op een bepaalde plaats en tijd te verschijnen in verband met de arbeidsverplichting of het niet meewerken aan een onderzoek naar de voortgang van een aangeboden voorziening, valt niet onder de inlichtingenplicht. Dit zijn gedragingen waarvoor het college een maatregel op kan leggen op grond van de gemeentelijke afstemmingsverordening. Ook na 1 januari 2013 moeten dergelijke gedragingen worden bestraft met een maatregel en hiervoor kan dus geen boete worden opgelegd in het kader van het nieuwe frauderegime.

2.2.2 Verplicht terugvorderen en verrekenen

Fraude mag niet lonen. Dat betekent dat mensen ten onrechte ontvangen uitkeringen geheel terug moeten betalen. De nieuwe wet gaat gemeenten verplichten om de uitkering die als gevolg van een schending van de inlichtingenplicht teveel of ten onrechte is betaald, volledig terug te vorderen. Nu is dat nog een bevoegdheid van het college. Dat leidt tot verschillen in de uitvoeringspraktijk. Sommige gemeenten kiezen er bijvoorbeeld voor kleine bedragen ('kruimelbedragen') niet terug te vorderen. Het kabinet wil echter helderheid en meer gelijke behandeling op dit punt. Gemeenten hebben dus niet meer de vrijheid zelf te bepalen hoe ze met terugvordering van verwijtbare vorderingen willen omgaan.

Afzien van (verdere) terugvordering

De wet omschrijft een aantal situaties waarin het college kan besluiten van (verdere) terugvordering af te zien:

- De klant heeft gedurende tien jaar volledig aan zijn betalingsverplichtingen voldaan
- De klant heeft niet volledig aan zijn betalingsverplichtingen voldaan, maar voldoet het achterstallige bedrag alsnog (inclusief de wettelijke rente en invorderingskosten)
- Er is gedurende tien jaar geen betaling geweest en het is ook niet aannemelijk dat die nog verricht gaat worden
- De klant lost een bedrag van 50% van de restsom in één keer af
- Er is sprake van dringende redenen.

Herzienings- of intrekkingsbesluit

Opvallend is dat het herzien of intrekken van het recht op bijstand bij een schending van de inlichtingenplicht gewoon een bevoegdheid blijft van het college. De wetgever heeft hier geen verplichting van gemaakt (zie artikel 54, lid 3, onderdeel a Wwb). Zolang het college geen herzienings- of intrekkingsbesluit heeft genomen, is het ook niet verplicht tot terugvordering over te gaan. Onbedoeld biedt de wetgever gemeenten hiermee dus ruimte om alsnog zelf te beoordelen in welke gevallen ze gaan terugvorderen en in welke gevallen niet. In die gevallen waarin de gemeente (nog) niet wenst terug te vorderen, kan zij besluiten (nog) geen wijzigings- of intrekkingsbesluit te nemen.

Van de laatste situatie (dringende redenen) is niet snel sprake. Het moet dan gaan om een zodanige bijzondere situatie dat terugvordering tot onaanvaardbare financiële of sociale consequenties voor de belanghebbende zou leiden[6].

Verplicht verrekenen

Het college heeft momenteel de bevoegdheid een bijstandsvordering te verrekenen met de lopende uitkering of met een uitkering op grond van de IOAW of IOAZ. De nieuwe wet maakt van die bevoegdheid een verplichting, voor zover het gaat om verwijtbare vorderingen. Per 1 januari 2013 zijn gemeenten derhalve verplicht de door fraude ten onrechte betaalde uitkering te verrekenen. Dat geldt ook voor de bestuurlijke boete die is opgelegd.

2.2.3 Herinvoeren bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete wordt opnieuw ingevoerd in de Wwb, IOAW en IOAZ. Deze boete moet worden opgelegd bij een schending van de inlichtingenplicht en komt in de plaats van de verlaging van de bijstand die nu nog in de gemeentelijke Afstemmingsverordening geregeld is. De wetgever heeft de hoogte van de boete vastgelegd in de wet.

[6] *Onder andere CRvB 26-02-2008, nr. 06/6854 Wwb, LJN: BC5399*

Deze bedraagt 100% van het benadelingsbedrag[7], maar kan worden verlaagd naarmate de verwijtbaarheid minder is. Het benadelingsbedrag is een netto-bedrag. Dat vloeit logischerwijs voort uit het feit dat de bijstand een netto-systematiek kent; alle bijstandsnormen zijn netto.

Waarschuwing

Als geen sprake is geweest van een benadelingsbedrag, kunnen gemeenten eveneens een boete opleggen, maar zij kunnen ook volstaan met het geven van een waarschuwing (mits er in de laatste twee jaar geen waarschuwing is geweest).
Legt de gemeente een boete op, dan bedraagt deze in dit geval maximaal € 3.900,-. De minimale boete zal in het Boetebesluit worden geregeld en waarschijnlijk € 150,- bedragen. Het opleggen van een bestuurlijke boete is in tegenstelling tot de huidige afstemming ook mogelijk als iemand geen uitkering meer heeft. Dat maakt het mogelijk fraudeurs aan te pakken waarvan het recht op uitkering na de fraude beëindigd is.

Matigen of afzien van de boete

Het college kan de boete matigen als sprake is van verminderde verwijtbaarheid. In het Boetebesluit worden criteria opgenomen die in ieder geval leiden tot verminderde verwijtbaarheid. Gemeenten hebben ruimte om daarnaast nog rekening te houden met andere omstandigheden die kunnen leiden tot verminderde verwijtbaarheid. Eventueel kan daar in beleidsregels nader richting aan gegeven worden.
Het college kan afzien van het opleggen van een boete als daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. Ook hier gaat het om zeer uitzonderlijke gevallen. Het enkele feit dat het de betrokkene aan financiële middelen ontbreekt om in het bestaan te voorzien, is onvoldoende om te kunnen spreken van dringende redenen[8].

Verwijtbaarheid

Het begrip verwijtbaarheid kennen we al uit artikel 18, lid 2 Wwb en speelt ook nu een rol bij het opleggen van een maatregel op grond van de afstemmingsverordening. De invulling van dit begrip heeft vorm gekregen in de jurisprudentie. Het is nog niet duidelijk of het begrip verwijtbaarheid zoals dat in het Boetebesluit zal worden uitgewerkt, aan gaat sluiten bij de jurisprudentie die we van artikel 18, lid 2 Wwb kennen. Vooralsnog kunnen we daar niet zonder meer vanuit gaan.

[7] *Het benadelingsbedrag is het bedrag dat als gevolg van de schending van de inlichtingenplicht ten onrechte of tot een te hoog bedrag is ontvangen door de klant*
[8] *TK 2011-2012, 33 207, nr. 3, p. 47. Vergelijk ook CRvB 14-02-2012, nr. 09/4506 Wwb, LJN: BV6355*

2.2.4 Recidive

Bij recidive bedraagt de boete 150% van het benadelingsbedrag. Van recidive is sprake als iemand de inlichtingenplicht schendt, terwijl hij binnen een periode van vijf jaar voorafgaand aan de dag van het begaan van deze overtreding hiervoor al eerder een bestuurlijke boete of strafrechtelijke sanctie opgelegd heeft gekregen. De eerdere bestuurlijke boete of strafrechtelijke sanctie moet wel onherroepelijk zijn geworden. Dat betekent dat er geen bezwaar of beroep meer tegen open mag staan. De recidivetermijn bedraagt tien jaar als de eerdere overtreding is bestraft met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf.

In verband met het overgangsrecht is nog van belang op te merken dat van recidive slechts sprake is als zowel de eerste als de tweede overtreding na 1 januari 2013 hebben plaats gevonden. Schendingen van de inlichtingenplicht in 2012 tellen dus niet mee voor de recidive zoals die in het nieuwe frauderegime geregeld wordt.

Zie ook paragraaf 2.3.7 over het overgangsrecht.

Frauderegister

Voor het vaststellen of iemand eerder gefraudeerd heeft, moeten gemeenten onderling informatie uit kunnen wisselen over opgelegde bestuurlijke boetes. Ook de verstrekking van strafvorderlijke gegevens door Justitie is van belang. Om deze informatiestromen te ondersteunen, zal een frauderegister worden ingevoerd. De staatssecretaris heeft zowel de Eerste als de Tweede Kamer toegezegd dat dit frauderegister per 1 januari 2013 gereed zal zijn, althans, dat de gegevens per 1 januari 2013 uitgewisseld kunnen worden. In de loop van 2013 zal dit verder geautomatiseerd worden[9].

Buiten werking stellen beslagvrije voet

Net als bij de 'gewone' boete geldt voor de recidiveboete dat het college verplicht is deze te verrekenen met de lopende uitkering. Specifiek voor de recidiveboete in de bijstand geldt echter nog een bijzondere regeling. De gemeente heeft namelijk de bevoegdheid bij deze verrekening de beslagvrije voet gedurende maximaal drie maanden buiten werking te stellen. De recidiveboete kan dus gedurende drie maanden volledig worden verrekend met de (toekomstige) uitkering, zodat de betrokkene feitelijk een nihil-uitkering ontvangt. Na deze drie maanden moet de beslagvrije voet weer gewoon in acht

[9] *EK (Eerste Kamer) 2011-2012, 33 207, nr. C*

worden genomen. Het kabinet ziet dit als een robuuste vorm van incasso, die past bij mensen die herhaald frauderen met uitkeringen. Gedurende de periode van volledige verrekening blijven de rechten en verplichtingen van de Wwb onverkort gelden. De bijstandsuitkering blijft immers doorlopen, maar komt niet meer tot uitbetaling. Het kabinet verwacht dat de volledige verrekening ook een prikkel kan opleveren voor de fraudeur om actiever naar werk te zoeken. Als hij gaat werken, geldt immers weer gewoon de bescherming van de beslagvrije voet.
De gemeenteraad moet in een verordening vastleggen hoe ze met de beslagvrije voet wil omgaan bij verrekening van de recidiveboete. Om gemeenten hierin te ondersteunen, heeft het RCF in samenwerking met de VNG, Divosa en Schulinck een modelverordening ontwikkeld. Dit model geeft een mogelijke invulling van de nieuwe verordeningsplicht, maar gemeenten zijn natuurlijk vrij hiervan af te wijken.

Opzet modelverordening

In de modelverordening is ervoor gekozen om het al dan niet respecteren van de beslagvrije voet te laten afhangen van de bezittingen waarover de uitkeringsgerechtigde beschikt. Is sprake van voldoende bezittingen (geld of op geld waardeerbare goederen), dan kunnen die aangewend worden om de periode van drie maanden volledige verrekening te overbruggen.
De verordening heeft het model van een drietrapsraket en ziet er als volgt uit:

1. Is sprake van voldoende bezittingen (ter waarde van drie maal de toepasselijke bijstandsnorm) dan wordt gedurende drie maanden volledig verrekend met de beslagvrije voet.
2. Beschikt een belanghebbende niet over bezittingen ter waarde van drie maal de toepasselijke bijstandsnorm, dan wordt slechts één maand volledig verrekend met de beslagvrije voet. In de daarop volgende twee maanden verrekent het college op een dusdanige wijze dat de belanghebbende blijft beschikken over een inkomen ter hoogte van 80% van de toepasselijke bijstandsnorm.
3. Is het aannemelijk dat de volledige verrekening tot huisuitzetting leidt of zijn er andere dringende redenen, dan kan het college besluiten niet volledig te verrekenen en gewoon de bescherming van de beslagvrije voet in acht te nemen.

Met de gekozen opzet wordt enerzijds uiting gegeven aan het principe dat fraude niet mag lonen. Anderzijds wordt rekening gehouden met de zorgplicht van gemeenten. Het volledig buiten werking stellen van de beslagvrije voet gedurende drie maanden kan kwalijke maatschappelijke consequenties hebben. Dat moet voorkomen worden, aangezien de regeling daarmee zijn doel voorbij zou schieten. De modelverordening is te downloaden via Naleving.net.

Afwijkende regelingen

De IOAW en IOAZ, maar ook andere sociale zekerheidswetten zoals de Ziektewet, AOW en de WW, kennen een afwijkende regeling als het gaat om verrekening van de recidiveboete. Het college is binnen deze wetten verplicht de recidiveboete gedurende maximaal vijf jaar volledig te verrekenen met de uitkering, zonder inachtneming van de beslagvrije voet. Slechts in geval van dringende redenen mag van volledige verrekening worden afgezien. Voor wat betreft de IOAW en IOAZ geldt dat gemeenten hier dus niet de bevoegdheid hebben, zoals in de Wwb, om zelf te bepalen hoe ze met de beslagvrije voet willen omgaan. Er geldt dan ook geen verordeningsplicht.

Uitkeringsgerechtigden die door de volledige verrekening in de problemen komen, kunnen zonodig een beroep doen op de Wwb. De betreffende wet wordt dan niet meer als een passende en toereikende voorliggende voorziening aangemerkt. Bovendien is geregeld dat een gedeelte van de uitkering (bijvoorbeeld de WW-uitkering, als het gaat om WW) voor de bijstand wordt vrijgelaten (artikel 31, lid 2, onderdeel x Wwb). De reden is dat de bijstandsuitkering tezamen met de (als voorbeeld) ingehouden WW-uitkering voor de Belastingdienst een toetsingsinkomen zou opleveren dat te hoog ligt om nog een beroep te kunnen doen op onder meer zorgtoeslag en huurtoeslag. Door een gedeelte van de uitkering vrij te laten wordt dit gemis aan toeslagen gecompenseerd.

Mochten gemeenten te maken krijgen met uitkeringsgerechtigden die door een volledige verrekening moeten terugvallen op de bijstand, dan kunnen ze overwegen een maatregel op te leggen wegens tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan (artikel 18, lid 2 Wwb).

2.2.5 Minnelijk schuldhulpverleningstraject

De vorderingen die ontstaan als gevolg van de verplichte terugvordering en de bestuurlijke boete, hebben gevolgen voor schuldhulpverleningstrajecten. Ten aanzien van deze vorderingen kan het college namelijk geen medewerking verlenen aan een minnelijk traject. Het college is juist verplicht deze kosten terug te vorderen. In de Wwb komt een bepaling die expliciet regelt dat medewerking aan een minnelijk traject voor deze vorderingen niet mogelijk is. Ook in geval van een aangifte bij het Openbaar Ministerie wegens bijvoorbeeld opzettelijke fraude of valsheid in geschrifte, wordt niet meegewerkt aan een schuldregeling ten aanzien van de vorderingen die daarmee samenhangen.
In de Wet schuldsanering natuurlijke personen (WSNP) wordt beoordeeld of iemand in de vijf jaar voorafgaand aan het verzoek tot toegang te goeder trouw is geweest bij het laten ontstaan of onbetaald laten van de schulden. Schulden die ontstaan zijn door het verzwijgen van inlichtingen vallen daar meestal ook onder. Kwijtschelding is dus alleen mogelijk bij niet-verwijtbare vorderingen.

2.2.6 Verhogen aangiftegrens strafrechtelijk onderzoek

Als de schending van de inlichtingenplicht ook een strafbaar feit oplevert, moet het college hiervan aangifte doen bij het Openbaar Ministerie indien het bedrag waarvoor is gefraudeerd boven de aangiftegrens komt. Momenteel geldt nog een aangiftegrens van € 10.000,-. Deze zal worden opgehoogd naar € 50.000,-. Het kabinet wil daarmee voorkomen dat een onbalans ontstaat tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke afdoening. Het bevordert bovendien meer lik-op-stuk handhaving, omdat bestuursrechtelijke afdoening sneller kan plaatsvinden. Bestuursrechtelijke afdoening heeft ook geen schorsende werking, zodat de boete direct kan worden opgelegd en geïnd, ook als de cliënt een bezwaarschrift indient.
Net als onder de huidige wetgeving zal in bepaalde gevallen ook strafvervolging plaats kunnen vinden bij fraudebedragen beneden de € 50.000,-. Bijvoorbeeld als de uitkeringsfraude is gecombineerd met een of meer (andersoortige) strafbare feiten, zoals bijvoorbeeld handel in drugs.

2.2.7 Overgangsrecht

In het overgangsrecht van de nieuwe wet is geregeld dat alleen overtredingen van de inlichtingenplicht die zijn begaan op of na 1 januari 2013 kunnen leiden tot een bestuurlijke boete. Ten aanzien van overtredingen die zijn begaan voor 1 januari 2013 blijft het oude recht van toepassing. Deze worden dus gesanctioneerd met een maatregel op grond van de gemeentelijke afstemmingsverordening. Bovendien blijft het oude recht van toepassing op vorderingen die voor 1 januari 2013 zijn ontstaan. Dat heeft onder andere tot gevolg dat de nieuwe bepalingen in de IOAW, IOAZ en de Wwb, waarin wordt bepaald dat het college geen medewerking verleent aan een schuldregeling, niet van toepassing zijn op deze (oude) vorderingen.
Als blijkt dat een klant relevante feiten en omstandigheden niet heeft gemeld voor 1 januari 2013 en die feiten uiterlijk 31 januari 2013 nog steeds niet zijn gemeld of geconstateerd, geldt het nieuwe recht en moet het college een bestuurlijke boete opleggen. Specifiek voor recidive geldt dat hier slechts sprake van is als zowel de eerste als de tweede overtreding na 1 januari 2013 hebben plaatsgevonden. Heeft een klant in 2012 reeds een maatregel opgelegd gekregen voor schending van de inlichtingenplicht, dan telt deze dus niet mee voor de recidive in het kader van de bestuurlijke boete. Op deze wijze kunnen klanten anticiperen op de nieuwe regels.

2.3 Gevolgen voor de uitvoeringspraktijk

2.3.1 Informeren op maat

Goede informatieverstrekking naar zowel klanten als uitvoerders binnen de gemeente is van belang om de implementatie van het nieuwe sanctieregime zo soepel mogelijk te laten verlopen. Enkele aandachtspunten:

- Zowel het zittende bestand als nieuwe klanten moeten geïnformeerd worden over het strengere regime. Het is immers van belang dat burgers op de hoogte zijn van hun rechten en plichten. Het ministerie van SZW heeft hiertoe het initiatief genomen met de campagne ‘Voorkom problemen, weet hoe het zit’.

- Bij een eerste schending van de inlichtingenplicht moet de klant goed worden geïnformeerd over de consequenties van het nogmaals in de fout gaan. De strenge sancties bij recidive kunnen tot hoge vorderingen leiden en daarmee schuldenproblematiek in de hand werken. Beschikkingen zullen hierop moeten worden aangepast.
- Consulenten en andere uitvoerders moeten goed worden ingelicht. Zij vormen het eerste contact met de klant en kunnen op het gebied van voorlichting een belangrijke eerste stap zetten. Bovendien moet gestreefd worden naar eenduidigheid in de uitvoering en dienstverlening. Het formuleren van helder beleid draagt daar aan bij.
- De sancties komen met de invoering van de bestuurlijke boete fors hoger te liggen. Het is mogelijk dat consulenten hierdoor vaker te maken krijgen met een agressieve houding van klanten. Medewerkers moeten hierop voorbereid zijn, zodat ze weten hoe ze hier het beste mee kunnen omgaan.

2.3.2 Aandachtspunten voor beleid

Zowel verordeningen als beleidsregels moeten als gevolg van het nieuwe sanctieregime worden aangepast. Een kort overzicht van de belangrijkste wijzigingen:
- De gevolgen van het schenden van de inlichtingenplicht zijn nu nog in de gemeentelijke Afstemmingsverordening geregeld. Dat geldt zowel voor de Wwb als voor de IOAW en de IOAZ. Nu de sancties per 1 januari 2013 in de wet zijn vastgelegd, moeten deze uit de Afstemmingsverordening worden gehaald.
- De gemeenteraad moet een verordening vaststellen waarin geregeld wordt hoe de gemeente wil omgaan met de beslagvrije voet bij verrekening van de recidiveboete. Dit geldt alleen voor de bijstand, niet voor de IOAW en IOAZ. Zie voor een voorbeeld de modelverordening die het RCF Kenniscentrum Handhaving in samenwerking met de VNG, Divosa en Schulinck heeft ontwikkeld. De gemeente kan ervoor kiezen deze regels als een aparte paragraaf onder te brengen in de Afstemmingsverordening.
- Gemeenten hebben veelal in beleidsregels vastgelegd hoe ze omgaan met terugvordering en invordering. Het terugvorderen van teveel of ten onrechte betaalde uitkering als gevolg van het schenden van de inlichtingenplicht is per 1 januari 2013 geen bevoegdheid meer van het college. De wetgever stelt het verplicht. De beleidsregels zullen hierop moeten worden aangepast.

- Het nieuwe regime kent het college op een aantal punten de bevoegdheid toe nadere regels te stellen. Op de volgende punten kunnen de beleidsregels daarom worden uitgebreid:
  - Bij een schending van de inlichtingenplicht zonder benadelingsbedrag kan het college volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing (mits er in de laatste twee jaar geen waarschuwing is geweest). In beleidsregels kan worden vastgelegd wanneer wordt volstaan met een waarschuwing en wanneer toch een boete wordt opgelegd.
  - Bij verminderde verwijtbaarheid kan het college de hoogte van de boete matigen. In het Boetebesluit worden criteria opgenomen die in ieder geval leiden tot verminderde verwijtbaarheid. Het college kan ervoor kiezen in beleidsregels nog aanvullende criteria vast te leggen.

Dilemma

Er kan een dilemma ontstaan tussen de uitvoering van wet- en regelgeving en gevolgen hiervan voor de klant en de gemeente. Gemeenten kunnen besluiten om minder diepgaande (en tijdrovende) fraudeonderzoeken te doen, want dat kan leiden tot onoverkomelijk hoge vorderingen met problematische effecten van dien.

3 Re-integratie en handhaving

Het kabinet is van mening dat gemeenten onvoldoende scherp zijn op de naleving van de arbeidsverplichting van bijstandsontvangers. Er worden te weinig maatregelen opgelegd. Daarom is het wetsvoorstel Naleving Arbeidsinschakeling in voorbereiding genomen. Door de val van het kabinet-Rutte 1 is dit wetsvoorstel echter niet verder in behandeling genomen. Het nieuwe kabinet zal daarover een beslissing moeten nemen. Datzelfde geldt voor een wetsvoorstel tot wijziging van de Wwb, dat Nederlands verplicht stelt als eis voor de bijstand.

Aanpassingen van de Wwb zijn volgens het kabinet nodig om gemeenten een helder en vereenvoudigd wettelijk kader te bieden. Zo worden zij ondersteund bij het opleggen van maatregelen en een efficiënte aanpak van frauderende bijstandsklanten. Ook wordt met een landelijke en uniforme aanpak de rechtszekerheid bevorderd en worden gemeenten ontlast van de taak om de regelgeving actueel te houden. Het kabinet wil ook de onderkant van de arbeidsmarkt hervormen. De Wwb, Wsw en Wajong zouden opgaan in één regeling, de wet Werken naar Vermogen. Deze wet is controversieel verklaard. Ook deze wet wordt naar verwachting door een nieuw kabinet verder behandeld. Er is brede steun (politiek, VNG en Divosa) voor een dergelijke hervorming. Welke gevolgen deze nieuwe wetgeving zal hebben voor de uitvoeringspraktijk kan nog niet met zekerheid worden gezegd. Daarom beperken we ons in dit Spoorboekje tot een korte beschrijving van de nieuwe ‘moeilijke’ doelgroep die op termijn in één nieuwe activerende wet zal komen, de Wajongers met arbeidsvermogen.

3.1 Voorwaarden voor de uitvoering

Sociale diensten moeten meer werk doen met minder financiële middelen. Het is zaak om het maximale rendement te halen uit het geld dat aan re-integratie wordt besteed. Aanscherpen van de maatregelen bij niet-naleving van de arbeidsverplichtingen kan daarbij helpen. Hoewel een verbeterslag is gemaakt, zijn verdere verbeteringen nodig en mogelijk, zo blijkt onder andere uit onderzoek door de Inspectie SZW[10], Regioplan[11] en AStri[12].

Het in voorbereiding genomen wetsvoorstel Naleving Arbeidsinschakeling en bevindingen van de Inspectie SZW, Regioplan en AStri bieden handvatten om de huidige handhavingsaanpak aan te scherpen. Ook de RCF Actiegerichte Agenda kan daarbij helpen.

Eén uniforme maatregel

Het wetsvoorstel Naleving Arbeidsinschakeling bevat inhoudelijk weinig nieuws. Het is in feite het benoemen en kwalificeren van een aantal limitatief in de wet opgesomde gedragingen. Daaraan wordt één uniforme maatregel gekoppeld, namelijk het weigeren van bijstand gedurende drie maanden. De huidige wettelijke kaders bieden de gemeenten nu ook al nagenoeg die ruimte. Het kabinet komt met deze wet omdat gemeenten het instrumentarium van dwang en drang te weinig en te divers inzetten. Dit komt volgens het kabinet door een weinig expliciete sturing. Bovendien hebben klantmanagers in de uitvoering een te grote beoordelingsvrijheid. Meer daarover in hoofdstuk 5.

[10] *De inspectierapporten 'Iedereen aan de slag' en 'Het naleven van verplichtingen' (december 2011)*
[11] *Regioplan (2012), 'Vakkundig aan de slag: een onderzoek naar vakmanschap in de gemeentelijke re-integratiesector'*
[12] *AStri (2012), 'Aansluiting vraag en aanbod laaggeschoold werk'*

3.2 Aanknopingspunten voor beleid

3.2.1 Zorg voor naleving van de arbeids- en re-integratieverplichting

De Inspectie SZW heeft in haar rapport 'Iedereen aan de slag' vastgesteld dat de klantmanagers de werkbereidheid van cliënten onvoldoende stimuleren. Zij kunnen klanten meer aanspreken op hun plichten. Dit geldt evenzo voor de voorbereidende trajecten, zoals scholing en het leveren van een tegenprestatie. Tijdelijk werk wordt door klantmanagers onvoldoende met dwang en drang gestimuleerd.

Gebrek aan sturing

Een gebrek aan sturing is een van de oorzaken van die werkwijze door de uitvoerders. Dat beeld wordt bevestigd door de uitkomsten van de bij de gemeenten toegepaste Actiegerichte Agenda's.
De Inspectie heeft ook aan klanten gevraagd of zij bij het zoeken naar werk drang en dwang ervaren vanuit de gemeenten. Slechts de helft van de ondervraagde bijstandsklanten zegt in het eerste jaar van de uitkering een door de klantmanager van de gemeente opgelegde verplichting tot solliciteren te ervaren. Na een jaar loopt het percentage zelfs terug naar 20 procent! De ene klantmanager wijst de klant direct op de

Actiegerichte Agenda

De Actiegerichte Agenda (AgA) is een door het RCF ontwikkelt diagnose-instrument. Met een quick scan krijgt het management inzicht in de stand van zaken op het gebied van hoogwaardig handhaven binnen de gemeentelijke uitvoering. Verschillende functiegroepen binnen de sociale dienst geven in vragenlijsten hun mening omtrent de mate van ontwikkeling van handhaving. Deze mening is gebaseerd op de eigen kijk op de werkpraktijk.

Het gaat bij de AgA om het organiseren van het interne gesprek tussen de verschillende functiegroepen over ambities, opvattingen en verwachtingen op het gebied van hoogwaardig handhaven. Het instrument wordt sinds 2010 landelijk door sociale diensten als nulmeting toegepast en vormt een goed vertrekpunt voor het bepalen van acties om handhaven verder te borgen. Met vervolgmetingen wordt de ontwikkeling vastgelegd.

mogelijkheid van het opleggen van een maatregel, terwijl de ander kiest voor wat meer terughoudendheid[13].

De aanpak

Er wordt dus te vrijblijvend omgegaan met het niet nakomen van verplichtingen van uitkeringsontvangers. Dit moet veranderen. Daarom moet iemand die verwijtbaar niet of onvoldoende meewerkt aan zijn eigen re-integratie, onverwijld worden gesanctioneerd. Regelmatig overleg met collega's over de manier waarop zij nalatig gedrag van de klant interpreteren, beoordelen en kwalificeren is hierbij onmisbaar. Zie hiertoe ook hoofdstuk 5 van dit Spoorboekje.
Een andere insteek die steeds vaker voorkomt is het maken van prestatieafspraken tussen leidinggevenden en klantmanagers. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aantal op te leggen maatregelen en financiële resultaten. Het opleggen van een maatregel draagt bij aan het verlagen van de gemiddelde uitkering en levert daardoor een directe besparing op voor de gemeente. Door het opleggen wordt de klant gestimuleerd om te gaan werken. Straffen levert in het algemeen ook meer resultaat op dan belonen[14].

Preventie

Investeren aan de voorkant van het re-integratieproces kan de effectiviteit van re-integratie-inspanningen verhogen en daardoor de instroom verlagen. Doordat gemeenten direct de inkomensgegevens controleren en inzetten op WorkFirst, kiest een flink aantal uitkeringsaanvragers ervoor zelfstandig op zoek naar werk te gaan. Ook vragen steeds meer gemeenten een tegenprestatie van mensen die om bijstand verzoeken. Dat schrikt aanvragers af. Men doet dus geen beroep meer op een uitkering. Studies van Divosa (2011 en 2012) en SBGO bevestigen dit beeld.
Steeds meer gemeenten hebben naast de wettelijke zoektijd voor jongeren inmiddels ook een zoektijd ingevoerd voor alle aanvragers van bijstand. Een ander, door steeds meer gemeenten ingezet instrument is het groepsgewijs aanbieden van workshops 'rechten en plichten' aan nieuwe klanten. De nieuwe klant is verplicht om hier aan deel te nemen, voorafgaand aan het intakegesprek. De ervaring leert dat hierdoor de instroom beperkt en de uitstroom versneld wordt.

[13] *AStri (2012), 'Aansluiting vraag en aanbod laaggeschoold werk', hst. 4.42*
[14] *B. van der Klaauw (2010), 'Aan het werk'*

3.2.2 Gedrag, uiterlijk en taal van bijstandsontvangers

Uit recent kwalitatief onderzoek van het SCP[15] blijkt dat er in de bijstand wel degelijk sprake is van problematiek rond gedrag, uiterlijk en taal. Volgens een ruwe schatting van klantmanagers komen problemen met werknemersvaardigheden en omgangsvormen voor bij 20 tot 40 procent van de bijstandsgroep. Ook een slechte uiterlijke verzorging of ongepaste kleding worden als reëel probleem aangemerkt. Het aandeel klanten met taalproblemen wordt geschat op 20 tot 30 procent.
Uitingen van geloof (zoals een hoofddoek) of levensstijl (bijvoorbeeld tatoeages) worden niet in alle functies en niet door alle werkgevers geaccepteerd.

Weinig sancties

De klantmanagers geven in dit onderzoek aan dat ze nauwelijks sanctioneren op uiterlijk en taal en op gedrag in beperkte mate. Dit komt deels voort uit de uiteenlopende samenstelling en problemen van klanten die zij onder hun hoede hebben. Schulden en een tekort aan financiële middelen maken het bijvoorbeeld moeilijk goed verzorgd voor de dag te komen. Een gebrek aan competenties kan de oorzaak zijn van onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal. Het is vaak lastig vast te stellen of het problematisch gedrag, het onverzorgde uiterlijk of geringe taalbeheersing de klant kan worden aangerekend. Het is volgens diezelfde klantmanagers ook niet eenvoudig om te bepalen of het gerechtvaardigd is een sanctie op te leggen.

Subjectieve elementen

Persoonlijke voorkeuren en eigen invulling die klantmanagers aan hun bevoegdheden kunnen geven, lijken echter minstens zo belangrijk. Ook administratieve lasten en problemen in het rondkrijgen van de juridische bewijslast spelen mee in overwegingen om geen sanctie op te leggen. Doordat iedere beoordeling van gedrag, kleding en taal onvermijdelijk subjectieve elementen bevat, is het vaak moeilijk juridisch hard te maken dat (potentiële) bijstandsontvangers door gedrag of hun uiterlijk arbeidsmarktkansen belemmeren.

[15] *CP (2012), 'Verzorgd uit de bijstand'*

Objectieve normen

Het is lastig om mensen te sanctioneren op belemmerend uiterlijk en gedrag. Daarom is het van belang de mogelijkheden en belemmeringen van bijstandsklanten zo objectief mogelijk, onafhankelijk van het oordeel van de individuele klantmanager, vast te leggen. De meeste Afstemmingsverordeningen beschrijven (on)gewenst gedrag door klanten in algemene termen. Uiterlijk wordt in het geheel niet nader beschreven. Concrete normen, voorzien van voorbeelden van gewenst gedrag en uiterlijk, kunnen klantmanagers hierbij helpen. Deze normen moeten worden gekoppeld aan uniforme sancties.
In sommige gemeenten zijn er instanties die gratis kleding en/of kledingadvies bieden aan werkzoekenden die geen gepaste kleding voor een sollicitatiegesprek hebben. Een voorbeeld is het initiatief 'Dress for success'.

Praktische belemmeringen

Het SCP concludeert dat een strikte toepassing of het dreigen met sancties dit probleem deels kan oplossen. Tegelijkertijd concludeert het SCP dat de voorgestelde beleidsmaatregelen van het kabinet onder de huidige omstandigheden vermoedelijk op belemmeringen in de uitvoering zullen stuiten. Dit implementatieprobleem heeft niet alleen te maken met de beleidsruimte van gemeenten, maar vooral ook met de taakopvatting van de individuele klantmanager, aldus het SCP. Een wetswijziging alleen zal waarschijnlijk onvoldoende soelaas bieden. Om het doel van de wet te bereiken kan men in de eerste plaats de praktische belemmeringen wegnemen die klantmanagers ervaren bij het opleggen van een sanctie, bijvoorbeeld door het vereenvoudigen van procedures. Daarnaast is meer onderbouwde kennis nodig over effecten (en ongewenste neveneffecten) van sancties bij gedrag, uiterlijk en taalbeheersing. Deze kennis moet vanzelfsprekend ook de uitvoering bereiken. Zonder deze inzichten zullen klantmanagers aan hun eigen overtuigingen blijven vasthouden.
Het administreren van het aantal en de reden van sancties helpen om de implementatie van beleid te evalueren en te sturen.

Nederlands als eis voor de bijstand

Kamerlid Van Nieuwenhuizen was indiener van een voorstel tot wetswijziging die het beheersen van de Nederlandse taal op A2-niveau als eis stelt voor het ontvangen van bij-

stand. Het beheersen van de Nederlandse taal is een belangrijke succesfactor om uit de bijstand te komen en te integreren in Nederland. 'Voor wat, hoort wat', stelde Van Nieuwenhuizen.
Het voorstel van Van Nieuwenhuizen kwam voort uit de ernst van het integratievraagstuk en de hoge uitkeringsafhankelijkheid onder migranten. De indiener van het wetsvoorstel vindt dat het huidige systeem van de Wwb met de mogelijkheid om re-integratieverplichtingen[16] op te leggen, onvoldoende werkt.
De sanctie kan in het ergste geval oplopen tot volledige uitsluiting van de bijstand gedurende onbepaalde tijd. Het college is in beginsel verplicht de bijstand te korten. Deze wetswijziging zou dus een inperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid betekenen. Het voorstel is nog niet door de Tweede Kamer aangenomen. Verdere parlementaire behandeling zal afhangen van de koers van het nieuwe kabinet.

3.2.3 Flexibele arbeid is passende arbeid

Het streven is om uitkeringsgerechtigden aan het werk te helpen: dit kan tijdelijk werk zijn, een uitzendbaan of een vaste baan. De arbeidsmarkt flexibiliseert: van baanzekerheid naar werkzekerheid. De Inspectie SZW oordeelt dat de gemeentelijke uitvoering niet in alle opzichten is ingericht op uitstroom naar flexibele arbeid. Het aanvaarden van een flexibele baan leidt vaak tot administratieve problemen en vertraging bij de uitbetaling van uitkeringen.

Belemmeringen wegnemen

De Inspectie stelt dat belemmeringen voor flexibele arbeid moeten worden verkleind of

Project: Partiële inkomsten

Waar het gaat om het stimuleren en faciliteren van flexibele arbeid zijn veel gemeenten nog wat terughoudend. Het project 'Partiële inkomsten' kan daar ondersteuning bij bieden. Het project is al door verschillende gemeenten succesvol toegepast en heeft twee doelen:

- **De uitkering beëindigen van klanten met partiële inkomsten die niet voldoen aan de inlichtingenplicht**
- **Klanten die partiële inkomsten hebben gericht ondersteunen en stimuleren (nog) meer te gaan werken. Daarmee wordt uitstroom uit de uitkering bevorderd.**

[16] *Artikel 9 (huidige) Wwb*

weggenomen, door innovatie en meer klantgerichtheid in processen en structuren. Dan gaat het bijvoorbeeld om het goed en bijtijds verrekenen van neveninkomsten en, indien nodig, een vlot administratief herstel van de uitkering om continuïteit van inkomsten te garanderen. Ook moeten sociale diensten zorgen voor voldoende kinderopvang en adequate informatie met betrekking tot een mogelijke 'armoedeval', zo stelt de Inspectie. Het is nodig om bij de klant angst weg te nemen over financiële onzekerheid door werkaanvaarding.

Uitzendbureaus

Het kabinet is van mening dat de inzet van flexibele arbeid voor mensen met een langere afstand naar werk onvoldoende wordt benut door uitzendbureaus. Dat hangt samen met het slechte imago dat bijstandsklanten hebben in de uitzendbranche. Hier moeten alle partijen elkaar nog vinden en kan er sprake zijn van een win-win-situatie.

3.3 Opschorten of sanctioneren?

De Wwb biedt de gemeente de mogelijkheid om een persoon die niet voldoet aan de inlichtingenplicht een termijn te stellen waarbinnen de inlichtingen alsnog moeten worden verstrekt. Gedurende die termijn kan het recht op bijstand worden opgeschort. Als de inlichtingen niet binnen de gestelde termijn zijn verstrekt, kan het recht op bijstand met terugwerkende kracht worden ingetrokken vanaf het moment dat de termijn gesteld is[17].

Jurisprudentie

Volgens recente jurisprudentie[18] ontbreekt deze mogelijkheid bij de arbeidsplicht. Als iemand niet verschijnt bij een oproep voor een gesprek over de arbeidsinschakeling, moet de gemeente de bijstand voortzetten en een volgende oproep verzenden. Uiteindelijk kan de gemeente dan wel een verlaging toepassen wegens onvoldoende medewerking, maar het gaat dan om een relatief kleine verlaging voor een korte periode. Dit is tijdrovend en weinig effectief. Gemeenten missen de mogelijkheid om scherper en sneller te acteren richting klanten die zich onvoldoende inzetten voor hun arbeidsinschakeling. Overigens kan de gemeente een jongere wél bijstand weigeren, als

[17] *Artikel 54, lid 1 Wwb*
[18] *Zie uitspraak CRvB 20-7-2010, nrs. 08/955 en CRvB 1-3-2011, nrs. 09/604 Wwb*

deze zich niet houdt aan de arbeidsverplichting[19]. Het moet dan wel gaan om hardnekkig en zwaar verwijtbaar gedrag waaruit ondubbelzinnig blijkt dat de jongere geen inspanningen verricht.
Door Amsterdam en andere gemeenten is daarom verzocht om de mogelijkheid tot opschorten en intrekken van de uitkering ook bij re-integratie toepasbaar te maken. De benodigde wetswijziging was opgenomen in de tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel Wwnv, maar is controversieel verklaard. Onderzocht wordt welke andere mogelijkheid beschikbaar is om de benodigde wetswijziging op korte termijn te realiseren[20].

3.4 Een nieuwe activerende regeling

De Wet werken naar vermogen (Wwnv) zou op 1 januari 2013 ingaan en dan een grote verandering binnen het sociale domein teweegbrengen. De wet is echter controversieel verklaard en verdere behandeling is afhankelijk van het nieuwe kabinet.

Achtergrond

De achtergrond van de Wwnv is als volgt: teveel mensen met een arbeidsbeperking werken in een beschutte werkomgeving, de kosten zijn te hoog en er is te weinig doorstroom naar een gewone baan. Daarnaast is er te weinig samenhang in de diverse regelingen om mensen aan de slag te helpen en zijn de verschillen in onder meer de polisvoorwaarden te groot. Dat alles kan leiden tot ongewenst gedrag: niet de stap naar werk, maar het verkrijgen of behouden van de meest aantrekkelijke uitkering komt dan centraal te staan.
Het uitgangspunt was dat de Wajong en andere regelingen op zouden gaan in de Wwnv. Dit principe is niet van de baan: nog steeds verwachten wij dat er één activerende regeling komt die bepaalt dat een deel van de Wajongers en een deel van de Wsw-doelgroep naar de bijstand gaan. Gemeenten krijgen dan te maken met een grote, moeilijk plaatsbare doelgroep voor re-integratie.

Beleid en handhavingsaanpak

De gemeente moet tijdig gericht beleid en een handhavingsaanpak ontwikkelen voor deze nieuwe doelgroep. Mogelijk dat geleerd kan worden van de arbeidsdeskundigen

[19] *Artikel 13, lid 2d Wwb*
[20] *Verzamelbrief aan gemeenten, 18 juni 2012*

van het UWV, waar het gaat om werkzame interventies bij mensen met verstandelijke, lichamelijke en/of psychische beperkingen. Het UWV hanteert de formele beleidsregel (11-1-2009) 'Sanctietoepassing bij het niet nakomen verplichtingen Wet Wajong'. In deze beleidsregel heeft het UWV een eigen normering, waaronder 'toerekenbaarheid', ontwikkeld voor het toepassen van sancties in het kader van de Wet Wajong.
Analyses in een recentelijke rapportage van het SCP[21] tonen vier aanknopingspunten voor beleid:

- Behoud van de werkgeversrelatie
- Intensivering van verzuimbegeleiding en verzuimcontrole
- De arbeidsmarktparticipatie van mensen met een gezondheidsbeperking is gevoelig voor de beschikbaarheid en hoogte van uitkeringen. Daalt de uitkering, dan gaat men sneller aan het werk. Ook sancties blijken effectief, evenals intensieve toetsing van het recht op inkomensondersteuning.
- Positieve gezondheidsbeleving blijkt cruciaal. Interventies op dit gebied kunnen helpen de arbeidsdeelname te bevorderen.

Agressie

Uit onderzoek van de Inspectie SZW blijkt dat het sanctioneren van agressie bij de uitvoering van de Wwb als een knelpunt wordt ervaren. Volgens de geldende jurisprudentie mag agressie alleen worden gesanctioneerd als dat gedrag mede tot gevolg heeft dat de re-integratie wordt bemoeilijkt.
De toelichting bij artikel 18, lid 2 Wwb stelt, dat het zich zeer ernstig misdragen een bijzondere vorm is van het niet nakomen van aan de uitkering verbonden verplichtingen. De Centrale Raad van Beroep heeft geoordeeld dat de Wwb geen afzonderlijke plicht bevat tot het nalaten van zeer ernstige misdragingen. Het recht op bijstand kan daarom alleen worden afgestemd als het zich zeer ernstig misdragen heeft plaatsgevonden bij het (niet) nakomen van een andere aan de bijstand verbonden verplichting[22].
Het kabinet vindt dit een onwenselijke situatie en wil dat er voor alle sociale zekerheidswetten een maatregel gaat gelden bij zeer ernstige misdragingen.

[21] *CP (augustus 2012), 'Belemmerend aan het werk'*
[22] *CRvB 29-07-2008, nr. 07/1329 Wwb, CRvB 29-07-2008, nrs. 07/2262 Wwb e.a. en CRvB 06-07-2010, nr. 08/2025 Wwb*

3.6 Conclusie

Een effectief re-integratiebeleid is niet mogelijk als de handhaving van de arbeidsverplichtingen niet op orde is. Om dat te bereiken moet de uitvoering aan meer voorwaarden voldoen en andere uitgangspunten in acht nemen. Een goede kennis van het klantenbestand, beschikbare vacatures en een accurate diagnose zijn cruciaal.
In het algemeen moet gelden dat tijdelijke arbeid ook algemeen geaccepteerde arbeid is. Dit betekent dat tijdelijke arbeid niet geweigerd mag worden en bevorderd moet worden door de uitvoerders.

Controle is niet optimaal

De controle op het naleven van de arbeidsverplichtingen door gemeenten is niet optimaal, stelt het kabinet. Gemeenten nemen nauwelijks maatregelen. Teveel uitkeringsontvangers vinden dat werk afgewezen mag worden, omdat het financieel onvoldoende oplevert, geen leuk werk is of geen uitzicht biedt op een vaste baan. Een bijstandsontvanger dient echter alles aan te pakken om zo snel mogelijk uit de uitkering te komen. Handhaving werkt zowel motiverend als disciplinerend en is hierdoor ‘de vangrail langs de weg naar werken’.
Om de in de Wwb bedoelde balans tussen rechten en plichten in de praktijk tot stand te brengen, komt het kabinet met voorstellen om de Wwb aan te passen. Daarmee kan gedrag dat werkhervatting frustreert op een uniforme en robuuste manier worden aangepakt.

Eén gemeenschappelijke visie

Ons advies is om te komen tot één gemeenschappelijke visie op dienstverlenend handhaven ten aanzien van re-integratie en inkomen. Dat is in het belang van de klant en voorkomt beelden van een willekeurige (lees: onbetrouwbare) overheid. Zo worden UWV en gemeenten conform de wet SUWI verplicht gezamenlijk de werkgeversdienstverlening in de arbeidsmarktregio's te organiseren en investeert het kabinet in het vakmanschap van sociale diensten via het programma ‘Impuls Vakmanschap’ van Divosa en VNG.

4 Wet Huisbezoeken

Met de Wet Huisbezoeken wil het kabinet de uitvoeringsorganen in de sociale zekerheid meer mogelijkheden geven om de leefsituatie vast te stellen van mensen die een uitkering aanvragen of ontvangen. Daarbij gaat het vooral om de vraag of de aanvrager of de ontvanger van de bijstand samenwonend is of alleenstaand (ouder). De wet treedt per 1 januari 2013 in werking.

Daarnaast gaat het erom dat zowel nieuwe aanvragers als bestaande ontvangers van de bijstand moeten kunnen aantonen dat ze op het GBA-adres wonen en dat ze de kosten van de huishouding niet met anderen kunnen delen (woningdelers). De wet gaat over de situatie dat er geen vermoeden van fraude is, maar onderzoek van de beschikbare gegevens geen duidelijkheid geeft over de leefsituatie[23]: de leefvorm of de woonsituatie van de klant.
Aangewezen middel om dit te onderzoeken is een huisbezoek, omdat daarmee de gegeven informatie eenvoudig geverifieerd kan worden. De persoonlijke levenssfeer mag daarbij niet meer dan noodzakelijk worden aangetast, stelt het kabinet.
Met het wetsvoorstel worden in meerdere wetten wijzigingen aangebracht. In dit hoofdstuk zal de aandacht voornamelijk uitgaan naar de (gevolgen van) de wijzigingen in de Wwb[24].

4.1 Gerede twijfel niet meer noodzakelijk

Met de Wet Huisbezoeken wordt bereikt dat de eis van gerede twijfel aan de juistheid van de door de klant verstrekte informatie niet meer nodig is om er rechtsgevolgen aan te kunnen verbinden als de klant weigert mee te werken aan een huisbezoek.
Hiervoor wordt aangesloten bij de inlichtingenplicht van de klant. Dat geldt als er na verificatie van de beschikbare informatie onduidelijkheid blijft bestaan, de klant vervolgens huisbezoek weigert en ook niet op een andere manier aantoont dat zijn leefsituatie is zoals door hem aangegeven. Dit is van belang in verband met artikel 8 van het

[23] *Onder leefsituatie wordt zowel woonsituatie (woont betrokkene feitelijk op het aangegeven adres; is sprake van zelfstandige woonruimte) als leefvorm (alleenstaand of gehuwd/gezamenlijke huishouding voerend) verstaan*

[24] *Naast de Wwb wijzigen ook de AOW, ANW, IOAW, IOAZ, TW en de AKW*

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM): het ingezette middel (huisbezoek) moet noodzakelijk en proportioneel zijn voor het doel (vaststellen leefsituatie) en het doel moet niet op een andere manier kunnen worden bereikt (subsidiariteitsbeginsel). Alleen als de klant niet op een andere manier zijn leefsituatie aannemelijk maakt of kan maken, mag er een huisbezoek worden afgelegd.

Achtergrond

Deze wet is een gevolg van uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) vanaf 2007[25]. In deze uitspraken heeft de CRvB de rechtsgevolgen van een weigering om mee te werken aan een huisbezoek beperkt. De kern van de uitspraken is: een huisbezoek kan een noodzakelijk en adequaat controle-instrument zijn om het recht op bijstand te controleren, maar er moet daarbij wel recht gedaan worden aan de waarborgen van artikel 8 EVRM en artikel 10 van de Grondwet. In zijn uitspraken stelt de CRvB dat er zonder een gegronde reden geen gevolgen mogen worden verbonden aan het weigeren van een huisbezoek. Een gegronde reden is aanwezig wanneer op basis van feiten en omstandigheden een gerede twijfel bestaat aan juistheid of volledigheid van door de klant verstrekte gegevens die van belang zijn voor de vaststelling van het recht op bijstand. Zijn deze er niet en weigert de klant mee te werken, dan mogen er onder de bestaande wetgeving geen gevolgen worden verbonden aan deze weigering.
Daarbij moet de klant altijd worden gewaarschuwd wat de gevolgen zijn als hij niet meewerkt ('informed consent').

4.2 Juridisch kader

Klanten zijn op grond van de inlichtingenplicht verplicht alle gevraagde gegevens en inlichtingen te verstrekken en voorschriften voor een doelmatige controle op de uitkering op te volgen die (redelijkerwijs) noodzakelijk zijn voor het recht op uitkering. Deze controle kan onder andere betrekking hebben op de leefsituatie.

Aanvulling op bestaande wetgeving

Het is duidelijk dat deze controle kan leiden tot een inbreuk op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Het kabinet meent dat door de uitspraken van de CRvB de uitvoering onvoldoende ruimte krijgt voor een rechtmatige uitvoering. Het gevolg hiervan is dat het niet goed mogelijk is huisbezoeken af te leggen bij nieuwe

[25] *Onder andere CRvB 11 april 2007, 06/5950 Wwb*

aanvragen, of om steekproeven uit te voeren onder bestaande bijstandsontvangers. In die situaties is er vaak geen sprake van gerede twijfel. Deze bezoeken zijn minder zinvol als er geen gevolgen kunnen worden verbonden aan het weigeren van een huisbezoek.
De Wet Huisbezoeken is een aanvulling op bestaande wetgeving. Is er in een bepaald geval wel sprake van gerede twijfel over de juistheid van de verstrekte gegevens over de leefsituatie, dan is het ook nu op grond van de huidige jurisprudentie al mogelijk om de aanvraag af te wijzen of de uitkering te beëindigen, als de aanvrager niet meewerkt aan een huisbezoek. De wet is aanvullend op andere bestaande methoden om fraude op te sporen, zoals kliklijnen en bestandsvergelijkingen.

4.3 Aanbod tot huisbezoek

Omdat het ondoenlijk is voor de uitvoering om bij elke aanvraag of elke lopende uitkering een huisbezoek af te leggen is in de wet niet opgenomen dat de klant bij elke aanvraag moet aantonen dat hij alleenstaande (ouder) is. De gemeente is dus niet verplicht om een huisbezoek aan te bieden, maar heeft wel de mogelijkheid om dat te doen.
Er zijn situaties waarin de gemeente de leefsituatie niet kan vaststellen op basis van de door de klant geleverde informatie en andere gegevens die via bestandsvergelijkingen en derdenonderzoek zijn verkregen. In dat geval kan de gemeente de klant de gelegenheid bieden alsnog zijn leefsituatie aan te tonen. Daartoe wordt het aanbod tot huisbezoek gedaan. Voor deze term is bewust gekozen omdat de klant zelf een keuze mag maken. De klant is namelijk niet verplicht zijn leefsituatie via een huisbezoek aan te tonen. Hij kan ook op een andere manier aantonen dat hij alleenstaande (ouder) is, op zijn GBA adres woont of woningdeler is.
Ook kan het type woonhuis (bijvoorbeeld een eenkamerwoning), gegevens waterverbruik of informatie van derden voldoende zijn voor het vaststellen van de leefsituatie. In dat geval kan het zijn dat een huisbezoek niet meer noodzakelijk is.

Anders aantonen

In de praktijk komt het erop neer dat de uitvoerder eerst de gegevens van de klant verifieert aan de hand van de al beschikbare informatie. Als daaruit blijkt dat de gegevens wel kloppen, maar toch onvoldoende duidelijkheid bieden, kan een huisbezoek worden

aangeboden. De uitvoerder moet daarbij motiveren waarom het huisbezoek noodzakelijk is en de klant eerst de gelegenheid geven zijn leefsituatie op een andere manier aan te tonen.
Voor de uitkering van de klant heeft dit pas consequenties als hij het huisbezoek weigert en zijn leefsituatie ook niet op een andere manier kan aantonen. Ook de klant die geweigerd heeft mee te werken aan een huisbezoek, kan daarop terugkomen door alsnog mee te werken. In dat geval zijn er geen gevolgen voor de bijstand, zolang deze nog niet is uitgekeerd.

4.4 Waarborgen huisbezoek

Het wettelijk kader voor het huisbezoek vinden we onder meer in het EVRM (artikel 8), de Grondwet (artikel 10 en 12), de Algemene Wet op het Binnentreden (artikel 1, AWOB), de Algemene wet bestuursrecht (artikel 3:4) en de jurisprudentie. Gemeenten moeten zich tijdens de uitvoering van een huisbezoek houden aan de in deze wetgeving en jurisprudentie genoemde waarborgen. Aan deze bestaande waarborgen verandert dit wetsvoorstel niets.
De waarborgen zijn:
- Verplichting tot legitimeren vooraf, dus bij aanvang van het huisbezoek
- Verplichting tot het vragen van toestemming op basis van informed consent. De ambtenaren vertellen de klant de reden en het doel van het huisbezoek en de gevolgen als de klant niet meewerkt. Ook wordt verteld wat de gemeente in huis wil zien. Dit om de klant de gelegenheid te geven een afweging te maken, of hij zal meewerken of niet.

Informed consent

De bewijslast ten aanzien van het informed consent ligt bij de gemeente. De inhoud van het informed consent moet natuurlijk worden afgestemd op de nieuwe wet. In de praktijk: als er een huisbezoek wordt afgelegd zonder dat er een gegronde reden is, moet bij het vragen van toestemming worden verteld dat een weigering tot gevolg heeft dat de klant geen bijstand meer krijgt of nog maar de helft van de gezinsnorm. Dat is anders dan nu het geval is. Bij een huisbezoek zonder gegronde reden moet de klant nu worden medegedeeld dat een weigering geen gevolgen heeft voor het recht op bijstand.

4.5 Herziening

De gevolgen als de klant zijn situatie niet aantoont of niet meewerkt aan het huisbezoek verschillen al naar gelang de klant de woonsituatie of de leefvorm moet aantonen. Samengevat:

- Toont de cliënt niet aan waar hij feitelijk woont, dan is er geen recht op uitkering. Een onderzoek naar de leefvorm komt dan niet aan bod.
- Toont de klant niet aan dat hij alleenstaande (ouder) is, dan krijgt hij maar de helft van de gezinsnorm[26]. Bovendien wordt de alleenstaande ouder met een kind tot 5 jaar niet langer vrijgesteld van de sollicitatieplicht.
- De klant die niet aantoont dat hij geen woningdeler is, krijgt een lagere toeslag. In de gemeentelijke verordening moet deze verlaging worden bepaald. Hier is dus sprake van gemeentelijke beleidsvrijheid.

Opschorting

Wanneer de klant niet door middel van een huisbezoek zijn feitelijke woonsituatie aantoont, wordt de betaling van de bijstand eerst opgeschort. Heeft klant nog niet het aanbod ontvangen om op andere wijze aan te tonen dat zijn feitelijke woonadres overeenkomt met het verstrekte adres, dan moet dit nog voor een eventuele opschorting gebeuren. De opschorting van de bijstand eindigt indien als de klant op andere wijze kan aantonen, dat het feitelijke woonadres en het opgegeven adres wel met elkaar overeenstemmen.

[26] ls duidelijk is dat de klant een gezamenlijke huishouding voert of niet duurzaam gescheiden leeft, heeft hij helemaal geen zelfstandig recht op bijstand. Aan de orde is dan beëindiging en zonodig intrekking van de bijstand.

4.6 Invoering in de praktijk

Informeren op maat

- Goede voorlichting aan klanten, bijvoorbeeld via Weethoehetzit.nl, zowel bij lopende uitkering als bij de aanvraag. Een geactualiseerd protocol Huisbezoek levert hieraan een bijdrage.
- Goede voorlichting aan de voorkant kan een preventieve werking hebben.
- Goede voorlichting intern is belangrijk. Maak onderscheid tussen gevolgen van het niet aantonen van woon- en/of leefvorm. Pas protocol/procesbeschrijving aan, inclusief formulieren Huisbezoek.

Dienstverlening op maat

- Verplichting dat uitkeringsinstanties op grond van deze wet een protocol[27] opstellen. Dit draagt bij aan goede informatieverstrekking aan de klant en verbetert de dienstverlening.
- Voorkom willekeur door in het beleid (of protocol/procesbeschrijving) op te nemen wanneer en wie het aanbod krijgen tot het aantonen van de leefsituatie.

Controle op maat

- Effectievere handhaving bij nieuwe aanvragen en bij het afhandelen van anonieme meldingen, zonder dat er sprake is van gerede twijfel.
- Uitvoeren steekproef op basis van risicoprofielen biedt een betere basis voor controle op maat.
- Informatiegestuurde Handhaving kan efficiënter worden ingezet.

Sanctioneren op maat

Als betrokkene weigert mee te werken aan een huisbezoek:
- In geval van gerede twijfel: weigeren, beëindigen of intrekken uitkering
- Bij geen gerede twijfel: de hoogte van de uitkering wordt vastgesteld of herzien naar een niveau waarbij dit niet meer relevant is.

[27] *Op 2 oktober 2012 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel Huisbezoek aangenomen. Aan de Eerste Kamer is toegezegd dat er zo spoedig mogelijk een AMvB komt die de uitvoeringsorganen verplichten een protocol op te stellen ter uitvoering van huisbezoeken in het kader van deze wet.*

5 Organisatie van handhaving

Zoals in de inleiding van dit Spoorboekje beschreven, is het noodzakelijk om de (gemeentelijke) handhaving anders te organiseren. Het kabinet zet in op eigen verantwoordelijkheid van de bijstandsklant en geeft aan dat strengere sancties mensen in het juiste spoor moeten houden. Meer dan voorheen worden zaken centraal opgelegd, de beleidsvrijheid voor gemeenten wordt kleiner.

Het kabinet gaat er vanuit dat zorgvuldigheid en professionaliteit van het uitkeringsorgaan borg staan voor evenwichtige afwegingen. Dat vraagt om een cultuuromslag bij sociale diensten, zowel waar het gaat om de afstemming en samenhang van de handhaving, als waar het gaat om het professionaliseren van de handhavende dienstverlening zelf. Een dienstverlening die door toepassing van nieuwe techniek niet langer meer gebonden is aan plaats en tijd. Die onderwerpen – organisatie en uitvoering – komen in dit hoofdstuk aan de orde.

5.1 Afstemming en samenhang van de dienstverlening

5.1.1 Intern

Onder invloed van bezuinigingen en crisis gaat het bij het uitvoeren van de Wwb steeds meer om resultaten: het beperken van de instroom en het stimuleren van de uitstroom naar werk. Maar hoe kan dit intern georganiseerd worden?
Het belangrijkste principe is, dat de keten van handhaving goed wordt geborgd over alle gemeentelijke functies. Zo wordt de onderlinge afstemming, gericht op handhaving en samenhang van het beleid, verbeterd. Bij gemeenten wordt handhaving nog onvoldoende gezien als integraal onderdeel van de dienstverlening of als onderdeel van de op re-integratie gerichte taken. We komen dan ook verschillende varianten tegen, als het gaat om de vraag wie formeel belast is met handhavende taken. De praktijk laat zien dat

het rendement het hoogst is, als de fraudepreventiemedewerker dicht op de uitvoering wordt ingezet, als aanjager van handhaving.
Nog te vaak wordt handhaving binnen Werk en Inkomen apart georganiseerd; vaak bevindt dit team zich ook letterlijk op afstand van de werkvloer. Deze wijze van organiseren kan belemmerend werken, als het gaat om het stimuleren van het integrale handhavingsdenken van alle medewerkers.
Onze opvatting is dan ook dat de handhavers in het bevorderen van kennis en kunde op de werkvloer nadrukkelijk, zichtbaar en pro-actief een rol dienen te spelen. De handhaving van de re-integratieplicht zal de komende tijd veel aandacht krijgen. Juist om die reden dienen gemeenten het accent te leggen op de integratie van taken gericht op handhaving, en verbetering van de afstemming tussen verschillende specialisten.
Gemeenten zullen bij de invoering van de nieuwe Fraudewet ook moeten nadenken welke medewerkers de bestuurlijke boete gaan uitvoeren.

5.1.2.1 Dienstverlening aan werkzoekenden op het werkplein

Ketenvisie geeft binnen het werkplein richting aan het organiseren van de handhaving op verschillende niveaus en op allerlei plekken in de dienstverlening. De uitdaging is om met de ketenpartners sluitende afspraken te maken over taakverdeling en communicatie, zowel naar klanten als medewerkers.
Gemeenten en UWV maken afspraken met betrekking tot werkzoekenden over:
- Eenduidige intake, diagnosestelling en informatieverstrekking
- Het gebruik van digitale dienstverlening, zoals e-Wwb
- Doorverwijzing en overdracht
- Re-integratie
- Handhaving. Ook dit gebeurt steeds meer digitaal, onder meer in de persoonlijke werkm@p van de uitkeringsgerechtigde.

Handhaving

De basis voor handhaving en fraudebestrijding bij het UWV vormt de digitale registratie van de (sollicitatie)activiteiten van de WW'er in zijn persoonlijke werkm@p. Voor het UWV is zichtbaar welke acties WW-gerechtigden hebben ondernomen op basis van

automatische matching met vacatures. De uitkeringsgerechtigde geeft in de werkm@p aan op welke vacatures hij heeft gesolliciteerd en wat het resultaat daarvan is geweest. Op grond van steekproeven of anderszins (risicogroepen, systeemmatige signalen etc.) wordt beoordeeld of het sollicitatiegedrag toereikend is geweest. Deze beoordeling kan aanleiding geven om maatregelen toe te passen. Ten aanzien van het handhaven van de inlichtingenplicht zal het UWV de handhaving baseren op een preventieve en risicogestuurde aanpak op basis van klantprofielen.
In 2011 bedroeg de doorval van WW naar de Wwb gemiddeld 6%. In de grotere steden ligt dit percentage beduidend hoger. Gemeenten en UWV dienen zich gezamenlijk in te spannen om die doorval te verminderen. De doorval vanuit de WW zal toenemen zodra de wet Aanscherpen handhaving en sanctiebeleid van kracht wordt. Bij recidive van fraude met een WW-uitkering vindt dan vijf jaar uitsluiting van WW plaats.

5.1.2.2 Dienstverlening aan werkgevers op het werkplein

Door wijzigingen in de wet SUWI[28] zijn gemeenten samen met het UWV verantwoordelijk geworden voor het regionale arbeidsmarktbeleid. In de toekomst krijgt de werkgever steeds meer een centrale positie in de uitvoering. Gemeenten moeten daarom vraaggericht gaan werken, focussen op wat de werkgever wil en hoe men hierin kan ondersteunen. In de huidige uitvoeringspraktijk van sociale diensten gaat veruit de meeste aandacht nog naar de bijstandsklant. De samenwerking tussen gemeenten en UWV zal voortaan meer aanvullend dan integraal op elkaar geschieden. De koers van integraal samenwerken met het UWV op het werkplein is verlaten.
Vrijwel iedere gemeente heeft een werkgeversbenadering, meestal in samenwerking met het UWV, andere gemeenten in de regio en/of het sw-bedrijf. Het kabinet hecht er waarde aan dat UWV en gemeenten vanuit het werkplein gezamenlijk optrekken richting werkgevers. De bereidheid van werkgevers om mensen met en zonder een arbeidsbeperking in dienst te nemen speelt een cruciale rol, waar het gaat om het verminderen van de financiële druk op de bijstand.

[28] *Ingangsdatum van deze wetswijziging SUWI artikel 10 is 1 juli 2012*

5.2 Professionaliseren van de handhavende dienstverlening

Een gemeente beschikt over een enorme hoeveelheid kennis, zowel in de hoofden van de medewerkers als in (digitale) gegevensbestanden. Deze kennis wordt ingezet om arbeidsparticipatie te verhogen, rechtmatigheid te borgen en waar mogelijk uitkeringslasten te beperken. Om de handhaving te verbeteren moet die kennis zo goed mogelijk worden ontsloten en gedeeld met anderen.

5.2.1 Vakmanschap: de medewerker als succesfactor

Meer aandacht voor handhaven bij de dienstverlening is niet zozeer een zaak van meer instrumenten, meer protocollen en wijzigingen van werkprocessen, maar vooral van een gemeenschappelijke gedragen handhavingsaanpak. Houding en gedrag van de medewerker maken hierbij het verschil. Zij bepalen uiteindelijk de kwaliteit van handhavende dienstverlening. Daar zit ook de ruimte om met valide argumenten van gebaande paden af te wijken en waar nodig maatwerk te leveren.

Probleemschets

In de afgelopen twee jaar hebben veel gemeenten de Actiegerichte Agenda van het RCF toegepast. Steevast blijkt dat er een gebrek is aan een gedeeld referentiekader met betrekking tot het concept hoogwaardig handhaven. Ook blijkt dat er weinig sprake is van methodisch handelen, gericht op het inzetten van beproefde instrumenten en interventiemethoden. Deze bevindingen komen overeen met die van het door Regioplan uitgebrachte rapport ‘Vakkundig aan de slag’.[29]
Ook kwalitatief onderzoek[30] onder re-integratieprofessionals laat zien dat de uitvoerders sterk verschillende normatieve opvattingen (grondhoudingen) hebben over de benadering en begeleiding van klanten. Uitvoerders laten zich meer door hun eigen grondhouding leiden dan door de ondersteuningsbehoeften van klanten en/of arbeidsmarktfactoren.

[29] *Regioplan (30 maart 2012), ‘Vakkundig aan de slag’*
[30] *Universiteit van Maastricht (juni 2012), ‘Goed bespiegeld, beter begeleid!’*

Dat kan er toe leiden dat de klant van de ene professional een sanctie opgelegd krijgt, terwijl de andere professional in hetzelfde geval hulp had geboden. De één kiest voor een maatregel, de ander voor 'een goed gesprek'. Ook de manier waarop de klantmanager de klant begeleidt richting werk wordt beïnvloed door de perceptie van de klantmanager, bijvoorbeeld op het type werkzaamheden. Hoe ga je om met zaken als fysiek zwaar werk, tijdelijk werk en de woon-werkafstand?

Overleg en reflectie

Voor het professionaliseren van dienstverlenend handhaven is het van het grootste belang dat uitvoerders zich bewust worden van de factoren die bepalend zijn voor hun keuzes, en hoe zij die factoren tegen elkaar afwegen. Alleen dan kan worden beoordeeld of ze nog vallen binnen de acceptabele professionele variatie of dat er sprake is van willekeur.
Regelmatig overleg met collega's en het geven van reflectie op elkaars handelen is hierbij onontbeerlijk. Ook medewerkers van de afdeling Bezwaar & Beroep moeten hier nadrukkelijk bij betrokken worden. Zij worden door de klantmanagers soms als de groep van 'preciezen' gezien. Een gemeenschappelijk referentiekader voorkomt willekeur in aanpak en frustraties op de werkvloer. Het optreden van klantmanagers draait vaak om een mix van verschillende taken waarin verschillende spanningsvelden bestaan. Bureaucratische procedures en een groei van de caseload aan de ene kant en maatwerk leveren aan de andere kant.

Spanningsveld

Een voor velen herkenbaar onderdeel van het werk is ook het spanningsveld tussen het motiveren/begeleiden van klanten en het controleren/straffen. Hoe gaat men om met deze 'twee petten-problematiek'? Intervisie om de deskundigheid te bevorderen kan daarbij een belangrijk middel zijn.
Het management moet concretiseren welke verwachtingen zij van het werk van hun medewerkers hebben en daarop sturen en corrigeren. Wanneer ben je als klantmanager in de spreekkamer succesvol? Soms ervaren klantmanagers in de praktijk een tegenstrijdigheid in de verwachtingen die de leidinggevende heeft. Enerzijds de focus op effectiever en efficiënter werken (kortere doorlooptijden en uitstroomtargets) en anderzijds een correcte uitkeringsverstrekking met aandacht voor verwijtbaar gedrag en opleggen van maatregelen. Die maatregelen kunnen in de ogen van bepaalde klant-

managers tijdrovend zijn en de relatie met de klant frustreren. Andere klantmanagers ervaren overigens geen tegenstrijdigheid in deze ambitie.

Aansturing

Het management dient niet alleen de juridische kaders, maar ook de professionele organisatienorm ('de bandbreedte') rondom klantbenadering te benoemen en vast te leggen. Hou het 'levend' door hier constant aandacht aan te besteden. Veranderen van gedrag is doorgaans een kwestie van de lange adem.
Binnen de kaders is ruimte voor maatwerk en differentiatie. Het organisatiebeleid moet duidelijk maken in welke mate en gevallen uitvoerders individueel mogen afwijken van de vastgestelde professionele organisatienorm. Dat is de basis voor een blijvende rechtmatige uitvoering en rechtsgelijkheid.

Werkwijzer handhaving en vakmanschap

De werkwijzer Handhaving is een onderdeel van het programma 'Impuls Vakmanschap' van Divosa, in opdracht van het ministerie van SZW. Dat programma wil het methodisch werken in de dienstverlening stimuleren en verder ontwikkelen. De werkwijzer is bedoeld voor alle medewerkers die uitvoerende taken hebben in de inkomensondersteuning, de begeleiding in relatie tot participatie, werk en sociale activering.
Het doel van de werkwijzer is om professionals te ondersteunen bij het maken van een weloverwogen keuze tussen enerzijds het begeleiden van de bijstandsontvanger naar werk en anderzijds het controleren of de klant aan zijn verplichtingen voldoet.
Handhaving is volgens Divosa een vanzelfsprekend onderdeel van die dienstverlening. In deze werkwijzer ligt de nadruk niet op de wet- en regelgeving, maar gaat het vooral om methodisch werken en het systematisch aandacht geven aan handhaving bij de dienstverlening.

De werkwijzer is medio december te downloaden via www.divosa.nl

5.2.2 Van persoonlijk contact naar online dienstverlening

Als gevolg van een krimp van het aantal medewerkers en fysieke locaties vindt steeds meer klantcontact plaats via internet. Daarmee komt de gemeente ook tegemoet aan een veranderende klantvraag, waarbij het steeds vanzelfsprekender is dat diensten online worden aangeboden. Maar niet alle dienstverlening kan verlopen via het digitale kanaal. Persoonlijk contact zal bij meer complexe vragen altijd nodig blijven. De gemeente is immers geen beeldscherm, maar een mensen-organisatie.
Klantmanagers kiezen in het algemeen voor overtuiging en bijsturing via persoonlijk contact. Zij zien het gesprek met de klant als het beste middel om ongewenst gedrag bij te sturen en in positieve zin te beïnvloeden. Maar het persoonlijk gesprek als instrument voor beïnvloeding en bijsturing gaat aan kracht inboeten. Alternatieve beïnvloedingsinstrumenten zullen hiervoor in de plaats moeten komen.

Nadelige effecten

Een gevolg van online dienstverlening kan zijn, dat de mogelijkheden beperkter worden om schendingen van de arbeidsverplichtingen te traceren en te corrigeren. De verwachting is ook dat door online dienstverlening minder handhavingssignalen via de interne organisatie binnenkomen.
Deze nadelige effecten zijn te compenseren door nog meer in te zetten op informatiegestuurde handhaving en het activeren van externe bronnen. Daarbij denken we onder meer aan internet, werkgevers, re-integratiebureaus, meldpunten voor 'opspoorburgers' en bronnen (systemen en medewerkers) binnen de eigen gemeentelijke organisatie.
De trend van fysieke naar online dienstverlening zal doorzetten. Door de schaalvoordelen die kunnen worden behaald met standaardisering en doelgroepsegmentatie ontstaat ruimte voor die klant die persoonlijk contact op maat behoeft. Gemeenten kunnen hier leren van de inzichten en ervaringen van het UWV, dat in dit opzicht een voortrekkersrol vervult.

Voorlichting aan burgers

Voorlichting aan burgers zal steeds meer online verlopen. Daarbij wordt onder meer aandacht besteed aan de plichten en gewezen op de consequenties van het niet nakomen hiervan. Daarnaast moeten burgers ook worden gewezen op aanvullende regelingen voor inkomensondersteuning.

Meer informatie

Het RCF heeft de afgelopen jaren bij gemeenten ervaring opgedaan met allerlei methoden en instrumenten op het terrein van informatiegestuurde handhaving. Bij een drietal methoden is het RCF direct betrokken geweest: Alert!, Smartbox en DPS-Matrix. Ook internetonderzoek biedt kansen voor een betere handhaving. In het Handhavingsprogramma 2011-2014 van het ministerie van SZW wordt aangegeven dat het RCF en Divosa gemeenten hierbij kunnen ondersteunen.

Meer informatie op www.naleving.net.

Instrumenten die daarbij kunnen helpen zijn:
– De online tool van het ministerie van SZW: Weethoehetzit.nl
– 'Naleving schrijf je met een C', van het RCF: Naleving.net
– Matchpoint versie 2.0 van het RCF: Naleving.net

Digitale dienstverlening

De ambitie van het UWV en de gemeenten is om met minder middelen een vergelijkbaar niveau van moderne en adequate dienstverlening te bereiken. Het kabinet onderkent dat er altijd een groep blijft die minder digi-vaardig is, zoals bijvoorbeeld laagopgeleide ouderen. De gemeente moet ervoor zorgen dat potentiële klanten van achter hun computer een 'toetredingstoets-op-bijstand' kunnen doen. Op die manier filteren mensen vooraf hun mogelijk recht op bijstand, zonder dat er (fysiek) contact met de gemeente hoeft plaats te vinden. Dat levert voor alle partijen winst op.

Kwaliteit en aanbod verhogen

Tegelijkertijd biedt de online omgeving kansen om kwaliteit en aanbod van diensten te vergroten. Er zijn instrumenten ontwikkeld om online de motivatie te bevorderen, of om mensen zich meer verantwoordelijk te laten voelen voor hun acties. Het UWV heeft in dit kader het CVV gevraagd hoe het gedrag van WW-klanten via het internet kan worden beïnvloed, zodanig dat de nalevingsbereid wordt bevorderd. Het rapport[31] biedt aangrijpingspunten voor de gemeentelijke inrichting van digitale handhavende dienstverlening. Ook kan in een online omgeving fysieke nabijheid worden gesimuleerd, waardoor klanten het gevoel hebben dat de gemeente er bovenop zit. Het biedt ook de mogelijkheid tot afschrikken, door het beïnvloeden van de perceptie van de pakkans. Dit is een relevant gegeven voor handhavende dienstverlening.

[31] *Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (april 2012), 'Gedragsbeïnvloeding in een online omgeving'*

5.2.3 Informatiegestuurde handhaving

De afgelopen tien jaar heeft de handhaving op uitkeringen een metamorfose doorgemaakt. Met de introductie van het concept Hoogwaardig Handhaven passen gemeenten een sluitende aanpak toe, waarbij in combinatie met voorlichting en goede dienstverlening streng wordt gehandhaafd. Daarbij maken gemeenten steeds meer gebruik van informatie gestuurde handhaving (IGH) en de mogelijkheden van digitalisering.

Risicoprofielen

Door het opstellen van risicoprofielen van klanten worden de kansen op werk en de risico's op fraude per klant in beeld gebracht. Met die risicoprofielen kunnen sociale diensten hun inspanningen van re-integratie en handhaving gericht inzetten: 'vissen waar de vis zich bevindt'. Men beperkt hierdoor niet alleen de administratieve last voor de organisatie, maar ook voor de klant, die niet onnodig wordt lastig gevallen. Hierbij gaat het zowel op het preventieve als om het repressieve aspect van handhaving. De 'pakkansbeleving' wordt daardoor vergroot.

Koppeling van bestanden

Steeds meer gemeenten zoeken daarom naar instrumenten die op basis van bestandskoppelingen automatisch ('onder water') en continu de kansen op werk en de risico's op regelovertreding in kaart brengen. De koppeling van bestanden kan plaatsvinden bij het Inlichtingenbureau; meer en meer worden ook openbare bronnen, zoals social media en beschikbare consumentendata aan gemeentelijke gegevens gekoppeld. Er spelen veel factoren mee, zoals de kwaliteit van de filters ten behoeve van nieuwe meervoudige klantprofielen en samenloopsignalen. Ook het ontsluiten en verbeteren van de kwaliteit van data en het slim koppelen van bestanden brengt geheel nieuwe uitdagingen met zich mee.

Handhavingsstrategie

De meervoudige klantprofielen brengen zowel de kansen op werk als risico's op regelovertreding in kaart. Op basis van een klantprofiel wordt – online of persoonlijk – dienstverlening aangeboden. Vanwege de dynamiek in de klantsituatie is het wenselijk om de handhavingsstrategie te evalueren en zonodig tussentijds bij te stellen. Men krijgt dan een dynamisch beheer van het klantenbestand.

De huidige informatiesystemen bieden nog onvoldoende inzicht in belangrijke zachte kwalificaties als werkhouding, motivatie en gedrag van de werkzoekende. In de ontwikkeling van dynamische klantprofielen staat daarom een verbinding tussen beide verplichtingen centraal. Zo blijkt dat verzuimgedrag en het voortijdig afbreken van re-integratietrajecten voorspellers zijn voor risico op regelovertreding van zowel de arbeidsverplichting als inlichtingenverplichting.

Wetsontwerp Bestandskoppelingen

Om het uitwisselen van gegevens en het koppelen van bestanden te optimaliseren, is het cruciaal dat gemeenten en de uitvoeringsorganisaties hun eigen bestanden zo goed mogelijk benutten. Samen met de gemeenten, UWV en SVB is door het ministerie van SZW een inventarisatie gedaan naar de knelpunten die men momenteel ervaart en de mogelijkheden van een bredere inzet van bestandskoppeling. Deze inventarisatie heeft een lijst van maatregelen opgeleverd. De meeste daarvan kunnen al worden uitgevoerd binnen de huidige wet- en regelgeving. Voor de overige maatregelen is een wijziging in de Wet Suwi nodig, onder meer om een wettelijke basis te creëren om door middel van bestandskoppeling te kunnen komen tot risicomeldingen.

De te realiseren bestandskoppeling krijgt de naam 'Systeem anonieme risico indicatie' (Sari) en werkt in twee fasen. In de eerste fase worden aan de hand van vooraf bepaalde risico-indicatoren bestanden anoniem gekoppeld. Deze bestanden zijn door gemeenten en uitvoeringsorganisaties als UWV, SVB en de Belastingdienst aangeleverd aan een bewerker (in de praktijk: het Inlichtingenbureau). Uit deze koppeling ontstaan treffers, dat wil zeggen signalen van een verhoogde kans op fraude. Deze treffers worden in de tweede fase door de bewerker ontsleuteld voor een nadere analyse. Deze analyse moet leiden tot een risicoselectie die vervolgens wordt gemeld aan de gemeente of de betreffende uitvoeringsorganisatie. De gemeente kan deze individuele meldingen aanpakken.

Het wetsontwerp geeft dus een wettelijke basis aan de werkwijze zoals in het verleden door de Siod is toegepast. Het ministerie van SZW bereidt een wijziging van de Wet Suwi voor, waarmee deze nieuwe mogelijkheden kunnen worden gerealiseerd. Het ontwerp is nog niet openbaar en wordt nog in 2012 ter consultatie aan diverse partijen voorgelegd. Openbare behandeling in de Tweede Kamer volgt naar verwachting in de loop van 2013.


Groningen
Zwolle
Amsterdam
Utrecht
Den Haag
Rotterdam
Nijmegen
Tilburg
Eindhoven





RCF
Kenniscentrum Handhaving
www.naleving.net

LKC: Landelijk Kenniscentrum RCF
Manager: Nico Lansbergen
T: 06 - 15 47 94 53
E: nico.lansbergen@lkc-rcf.nl

RCF Noord / Groningen, Friesland, Drenthe
Manager: Roelof van Urk
T: (050) 313 60 25
E: r.van.urk@groningen.nl

RCF Overijssel
Manager: Hans Dirven
T: 06 - 38 30 63 14
E: h.dirven@rcfoverijssel.nl

RCF Gelderland
Manager: Roland van der Pluym
T: 06 - 22 92 11 06
E: r.van.der.pluym@nijmegen.nl

RCF Midden-Nederland
Manager: Erwin van der Waal
T: (030) 286 56 90
E: van.der.waal@utrecht.nl

RCF Zuidoost Nederland
Manager: Reiner Brink
T: (040) 238 81 28
E: r.brink@eindhoven.nl

RCF Zuidwest Nederland
Manager: Ad van Mierlo
T: (013) 549 55 79
E: ad.van.mierlo@tilburg.nl

RCF Rotterdam Rijnmond / Zuid Holland-Zuid
Manager: Jan Polet
T: (010) 498 17 33
E: j.polet@rotterdam.nl

RCF Haaglanden Hollands-Midden
Manager: Roel Helleman
T: 06 - 15 05 04 32
E: roel.helleman@denhaag.nl

RCF Noord-Holland
Manager: Jan Brouwer
T: (020) 346 58 91
E: j.brouwer@dwi.amsterdam.nl

De negen Nederlandse RCF's en het Landelijk Kenniscentrum zijn een initiatief van het ministerie van SZW om gemeenten en ketenpartners te verbinden. Effectief handhaven is een kwestie van het delen van expertise en goed samenwerken. De RCF's helpen gemeenten bij gezamenlijke handhavingsprojecten in het WIZ-domein en bij het realiseren van hoogwaardig handhaven.

Colofon

Dit Spoorboekje is een uitgave van
RCF Kenniscentrum Handhaving

Redactie
Jan de Brouwer, adviseur
RCF Kenniscentrum Handhaving
T: 06 - 53 94 06 83
E: jan.de.brouwer@tilburg.nl

Met dank aan:
Ruud Dijkstra
Wim Heersink
Nico Lansbergen
Henk van der Velde

Eindredactie
Maarten Bokslag, www.bokslag.com

Vormgeving
Paul Veldkamp, Fase2, www.fase2.org

Druk
Preduxion

Nawoord

Dit boekje is een uitgave van het RCF Landelijk Kenniscentrum Handhaving. Het LKC maakt deel uit van een landelijk dekkend netwerk van regionale kenniscentra (RCF's) Deze adviseren en ondersteunen gemeenten met betrekking tot handhaving in het domein van Werk, Inkomen, Zorg en leefbaarheid. Het Landelijk Kenniscentrum faciliteert de RCF's met kennisontwikkeling en producten, die gemeenten bij de uitoefening van hun taken in kunnen zetten. Dit spoorboekje is zo'n product, dat gemeenten informeert over nieuwe wetgeving en de relevante ontwikkelingen ten aanzien van handhaving in de sociale zekerheid.

Ik hoop dat dit boekje u de informatie en inspiratie heeft gegeven om met 'een aangepaste dienstregeling' de juiste route te vinden naar een goede invulling van handhaving in uw dienstverlening en uw organisatie.

Nico Lansbergen,
Manager Landelijk Kenniscentrum Handhaving

